

Cette revue est une publication conjointe de l'Université du Québec à Chicoutimi, de l'Université de Sherbrooke, de Valorisation-Recherche Québec, de la Fondation de l'entrepreneurship et du ministère des Régions.

Comité de direction

Marc-Urbain Proulx

Paul Prévoist

Jean-Pierre Collin (Éditeur associé)

Édition

Imprimerie ICLT inc.

Graphisme

Clémence Bergeron

Comité de lecture et de rédaction

André Joyal, *UQTR*

Anne Gilbert, *U. Ottawa*

Bernard Pecqueur, *U. Grenoble*

Bernard Planque, *U. Aix-Marseille*

Bruno Jean, *UQAR*

Denis Martel, *U. Sherbrooke*

Germain Desbiens,

Fondation de l'Entrepreneurship

Gilles Paquet, *U. Ottawa*

Gilles Saint-Pierre, *U. Sherbrooke*

Hubert Wallot, *TELUQ*

Jean Desrochers, *U. Sherbrooke*

Jean-Paul Riverin,

Ministère des Régions

Jean-Pierre Collin, *INRS-Urb.*

Jean-Pierre Dupuis, *HEC Montréal*

Juan-Luis Klein, *UQAM*

Louis Dussault, *UQAC*

Louis Guay, *U. Laval*

Louis Jacques Filion, *École HEC*

Marielle Tremblay, *UQAC*

Mario Carrier, *UQAT*

Marguerite Mendell, *U. Concordia*

Maurice Beaudin, *U. de Moncton*

Nicole St-Martin, *U. Sherbrooke*

Olivier Crevoisier, *U. Neuchâtel*

Paul-Arthur Fortin, *Consultant senior*

Pierre Hamel, *U. Montréal*

Rachid M'Rabet, *ISCAE, Casablanca*

Réjean Landry, *U. Laval*

Robert Whealand, *U. New Orleans*

Serge Côté, *UQAR*



La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ?	5
Jean-Pierre Collin	
Bilan et contexte de la réforme municipale	15
Céline Soucy	
Les MRC rurales-urbaines et le Comité Ruest-Jutras et Nicolet	23
Jacques Léveillé	
Le « Pacte fiscal » Québec – Municipalités	31
Pierre J. Hamel	
DIALOGUE	
Réforme municipale et politique de la ruralité	39
Odette Lacasse et Clermont Dugas	
Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles ?	51
Serge Belley	
Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération	59
Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé	
L'arrimage des dossiers d'organisation et de planification territoriale au Québec ...	71
Pierre Bérubé	
Fusion municipale vue de l'intérieur	79
Michel Auger et Nicole St-Martin	
Difficile territorialité saguenéenne	89
Marc-Urbain Proulx	
« Une MRC - une ville » à Rouyn-Noranda	95
Guy Chiasson	
Municipal Reform in Western Canada : plus ça change plus c'est la même chose ...	101
Joe Garcea	
Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis	111
Éric Champagne	
De la coopération intercommunale en France, 1992-2002	119
Anne Mévellec	
Innovations institutionnelle et logique « de bas-en-haut » en Suisse	127
Bernard Dafflon et Jean Ruegg	
Développement territorial en milieu rural wallon (Belgique)	137
Marie-Françoise Godart et Mireille Deconinck	
CHRONIQUE DU LIVRE	145

Doctorat en développement régional

ABORDER LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SOUS UN ANGLE ORIGINAL?

Dans ce programme unique en son genre au Québec, l'analyse de l'espace, de son aménagement, sa gestion et son développement socioculturel et économique est intégrée à celle des dynamiques territoriales. Les enjeux tant environnementaux qu'économiques, politiques, sociaux ou culturels auxquels sont confrontés les acteurs territoriaux y sont analysés dans une perspective interdisciplinaire.

POURSUIVRE SES ÉTUDES DANS UN CADRE ORIGINAL?

Le programme est offert conjointement par l'UQAC et l'UQAR qui ont une longue expérience dans la recherche et l'intervention en développement local et régional. Les deux universités misent sur des rencontres en face à face ainsi que sur un usage créatif des plus récentes technologies de la communication pour dispenser l'enseignement et fournir l'encadrement requis par le programme.

Date limite demande d'admission : 1^{er} mai 2003



Université du Québec à Chicoutimi

Université du Québec à Chicoutimi
Marc-Urbain Proulx
Téléphone (418) 545-5011, poste 5243
Courriel: Marc_Urbain_Proulx@uqac.ca
www.uqac.ca/registr/programmes/3770.html



Université du Québec à Rimouski

Université du Québec à Rimouski
Johanne Boisjoly
Téléphone: (418) 724-1648, poste 1687
druqar@uqar.qc.ca
www.uqar.qc.ca

Éditorial

Pour ce numéro spécial de votre revue, nous nous sommes associés au professeur Jean-Pierre Collin qui a fait un travail remarquable afin de traiter d'un sujet aucunement banal, soit la réforme municipale actuelle concernée par le renforcement des agglomérations urbaines du Québec. Il s'agit de l'une des plus importantes réformes territoriales depuis la mise en place du régime municipal au milieu du XIX^e siècle. Selon notre lecture, elle aura de multiples conséquences à l'enseigne de cinq rubriques.

D'abord au niveau de l'identité collective, puisque la réforme élimine d'anciennes territorialités pour en offrir de nouvelles à l'échelle supramunicipale. Plusieurs replis locaux souvent statiques, associés à « l'esprit de clocher », seront en principe éliminés pour le bénéfice d'une coopération plus active à l'échelle des agglomérations. En conséquence, les règles du jeu démocratique seront considérablement transformées, risquant alors d'éloigner les administrateurs des administrés.

Ces nouveaux découpages territoriaux pour l'administration municipale doivent aussi permettre de mieux confronter les enjeux de l'équilibre spatial. Nous pensons notamment à l'étalement urbain en très faible densité et à la désertification de certaines zones centrales. Ce sont des inefficacités spatiales particulièrement onéreuses pour les municipalités québécoises en croissance limitée sous l'angle démographique et économique alors

que les coûts des services publics croissent généralement plus rapidement que l'inflation globale.

Dans cet esprit d'équilibre, les nouveaux découpages de gestion publique locale offrent désormais une assise socialement plus juste pour lever l'impôt foncier qui est à la base de la fiscalité municipale. Cet enjeu fiscal s'avère central parmi les finalités de la réforme actuelle. Il éliminera en effet une bonne partie des « paradis fiscaux municipaux » qui permettaient à de nombreux citoyens de bénéficier largement de leur localisation en milieu urbain sans payer leur juste quote-part des coûts. Cette mesure attendue depuis très longtemps au Québec ne règle par le problème fondamental de la trop faible fiscalité municipale, mais il améliore considérablement son assise.

La réforme municipale actuelle oblige en outre une réorganisation importante des diverses structures de gestion dans le domaine public local. Les nouvelles municipalités fusionnées deviennent alors un puissant partenaire. Les conséquences de cette nouvelle répartition du pouvoir local s'inscrivent dans un contexte institutionnel complexe, en évolution constante. Il est à espérer que la bonne volonté de collaboration ne sera pas affaiblie par l'attrait de la hiérarchie et de l'hégémonie qui s'avèrent généralement stériles en matière de cohérence globale dans la gestion territoriale.

Cette évolution du domaine public local s'inscrit dans le désir d'assurer le renforcement des agglomérations urbaines afin que celles-ci jouent leur rôle de « pôle de développement » d'une manière optimale dans la structure québécoise de peuplement. Il s'agit là du cinquième grand enjeu qu'il ne faut pas négliger, non seulement pour l'ensemble de l'espace québécois mais aussi à l'échelle de chaque région. Car si le développement social, culturel et économique est au rendez-vous dans les nouvelles agglomérations urbaines, les autres enjeux

soulevés n'en deviendront que plus faciles à relever par les autorités publiques.

Ainsi, la réforme municipale en cours s'avère très importante pour le Québec. C'est pourquoi nous avons cru important d'offrir aux lecteurs de la revue *Organisations et territoires* un tour d'horizon le plus complet possible des multiples facettes qui concernent cette réorganisation du monde municipal, notamment les innovations institutionnelles qu'elle interpelle.

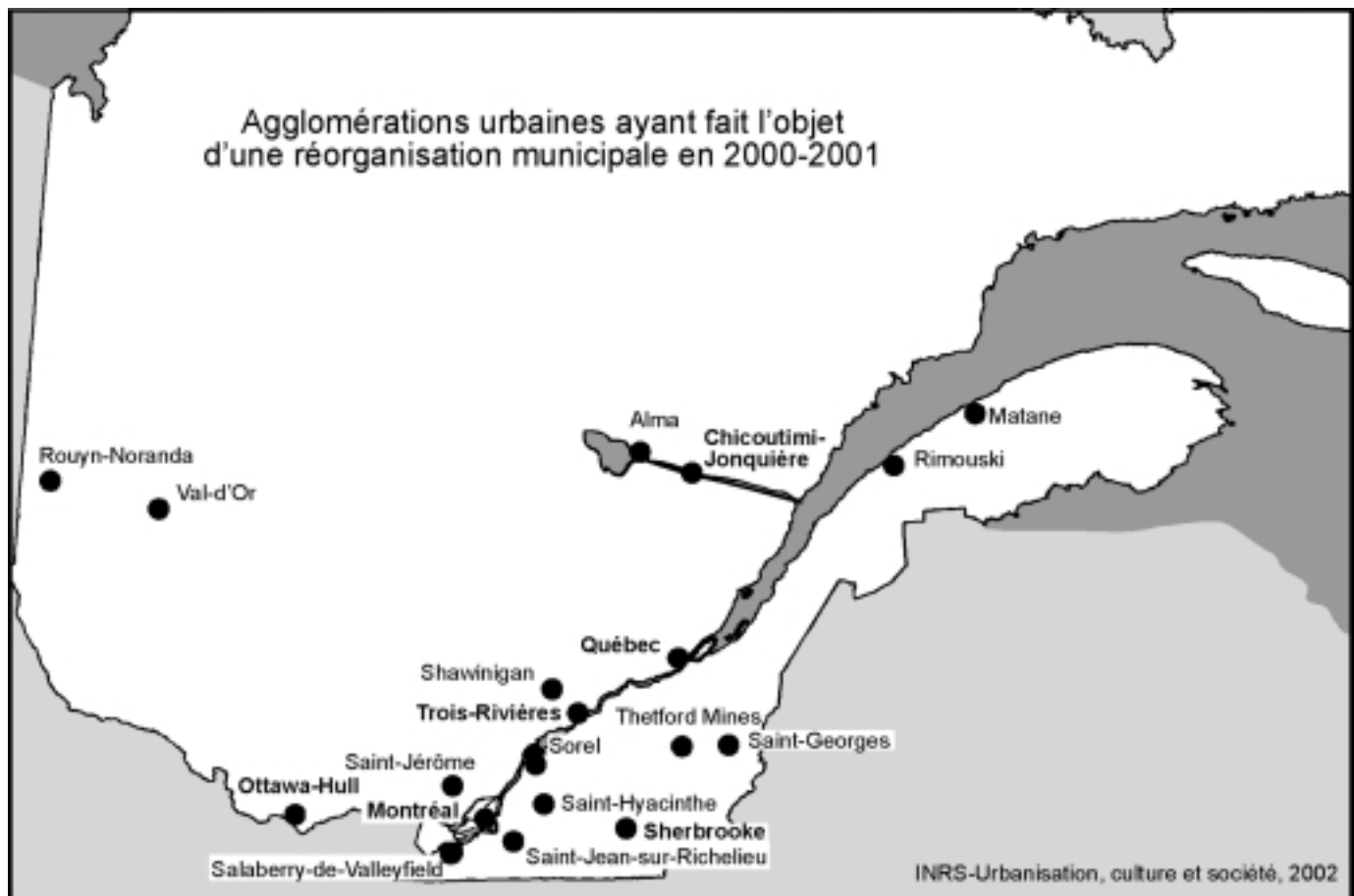
Bonne lecture.

Paul Prévost

Université de Sherbrooke

Marc-Urbain Proulx

Université du Québec à Chicoutimi



La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle?

Jean-Pierre Collin¹
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Ce texte propose un rappel des circonstances historiques, proches et lointaines, du choix fait par le gouvernement du Québec, à compter de l'été 2000, en faveur du regroupement municipal comme préalable à la réforme du secteur public local. Il est l'occasion de revoir les principaux moments du débat sur la décentralisation et du débat sur la « trop grande » fragmentation municipale. Cet examen devrait nous aider à répondre à la question de savoir si le blitz de fusions municipales qui a été mené au cours de l'année 2001 et les réaménagements institutionnels qu'il induit peuvent être analysés comme l'amorce d'un nouveau cycle de transformations du monde municipal, voire de la politique et de l'administration publique québécoises ou s'il ne s'agit pas, au contraire, de la fin d'un cycle commencé au milieu des années 1960 avec la Loi sur les fusions volontaires.

Depuis l'été 2000, au chapitre des orientations comme à celui des actions gouvernementales, la réforme de l'organisation du secteur public local a pris le chemin de la réorganisation territoriale municipale. C'est la question du nombre des municipalités, surtout au sein des agglomérations urbaines, qui prend toute la place. Sont ainsi, en pratique, laissées de côté, les questions du rôle des municipalités en particulier et des instances du secteur public local en général, du partage des compétences, de même que du partage fiscal entre l'État provincial et le secteur local. Sont en outre laissées en attente les problématiques de la gestion métropolitaine dans l'agglomération montréalaise ou de la révision des pratiques de la démocratie représentative et participative. Ce choix s'inscrit dans l'histoire de la réforme du secteur public local au Québec en même temps qu'il en représente un épisode spécifique.

Dans ce texte, nous voulons rappeler les circonstances historiques, proches et lointaines, de ce choix en faveur du regroupement municipal comme préalable à la réforme du secteur public local. Cet examen devrait nous aider à répondre à la question de savoir si le blitz de fusions municipales mené en 2001 et les réaménagements institutionnels qu'il induit peuvent être analysés comme l'amorce d'un nouveau cycle de transformations du monde municipal, voire de la politique et de l'administration publique québécoises ou s'il ne s'agit pas, au contraire, de la fin d'un cycle commencé au milieu des années

1960 avec la Loi sur les fusions volontaires. Il nous faut d'abord, dans une première section, situer l'actuelle réorganisation territoriale municipale dans le contexte plus large de la réforme du secteur public local depuis 1998, une période particulièrement riche en événements. Dans les deux sections suivantes, nous retraçons l'histoire de la réforme en cours sur la moyenne durée, en partant de deux débats : le débat sur la décentralisation ; le débat sur la « trop grande » fragmentation municipale.

La réorganisation du secteur public local, depuis 1998

Au cours des cinq dernières années, l'actualité québécoise a été particulièrement marquée par la réforme du secteur public local. Le premier moment aura été, en juillet 1998, la restructuration du milieu scolaire avec le passage des commissions scolaires confessionnelles aux commissions scolaires linguistiques ; un passage doublé d'une réorganisation territoriale. En pratique, le nombre des commissions scolaires est passé, d'un coup, de 158 à 72 (soixante sont francophones, neuf anglophones et trois sont dites à statut particulier – nordiques en fait). Il y a eu aussi parallèlement la mise en place des conseils locaux de développement (CLD) suite à la publication de la Politique de soutien au développement local et régional² et à la création du ministère des Régions, en 1997. Ces deux réformes, il faut le souligner, ont pris les municipalités régionales de comté (MRC) comme base

territoriale. Dans le cas des CLD, cela est d'autant plus nécessaire que les MRC sont appelées à assurer une part substantielle de leur financement et que des représentants des municipalités y siègent à titre de partenaires.

Au cours des cinq dernières années, l'actualité québécoise a été particulièrement marquée par la réforme du secteur public local.

Puis, ce fut la fiscalité municipale qui a occupé le devant de la scène. Dès juin 1997, le gouvernement du Québec propose un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des responsabilités, avec l'objectif d'un nouveau « pacte fiscal »³ entre la province et les unions municipales. L'objectif gouvernemental est de faire participer le monde municipal (et le monde scolaire) à l'effort commandé par la recherche de l'atteinte du déficit budgétaire zéro.

Le gouvernement provincial doit finalement imposer aux municipalités une ponction de 375M \$ par année pour trois ans (1998-1999-2000) au *Fonds spécial de financement des activités locales*. Une entente est tout de même intervenue entre Québec et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) qui prévoit la formation par le gouvernement d'un groupe de travail dont les conclusions doivent servir à jeter les bases du tant espéré pacte fiscal Québec-municipalités. Cet engagement se traduit par la création, le 29 avril 1998, de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL). La Commission reçoit le mandat très large d'étudier « non seulement la problématique financière du secteur local, mais également la question de ses responsabilités, de son organisation et de ses structures » (*Pacte 2000*, p. 3).

Dans le rapport qu'elle rend public en avril 1999, la Commission prend le parti de la décentralisation. La position peut se résumer ainsi : que ce soit pour répondre à la nécessaire réorganisation du secteur public à l'enseigne de la subsidiarité et de l'économie des moyens, pour s'ajuster aux nouvelles données de la tertiarisation de l'économie ou pour s'inscrire dans le double phénomène de résurgence du développement local en même temps que d'ouverture sur le monde, le Québec est à un point tournant de son histoire municipale. À l'évidence une réorganisation du secteur public local s'impose de toute urgence.

Bien sûr, la Commission Bédard (du nom de son président) – trop d'observateurs et de commentateurs l'ont apparemment oublié –, formule d'abord un ensemble de changements à faire (certains généraux, d'autres pointus) aux chapitres du financement et de la fiscalité du secteur local en général et du secteur municipal en particulier, changements qui constituent à ses yeux un rééquilibrage du secteur local pouvant être réalisé à relativement court terme. Ce rééquilibrage de la fiscalité municipale, tout en consolidant les acquis de la réforme de 1980, doit apporter aussi certains correctifs majeurs notamment aux chapitres des effets de disparité et des effets d'agglomération au sens large.

Mais, selon *Pacte 2000*, un autre pan de réformes doit être déployé au plan des structures. Il faut, argumente-t-on, pousser un cran plus loin les réformes précédentes : celle des communautés urbaines au tournant des années 1970 et celle des MRC au tournant des années 1980. Il faut faire en sorte que l'organisation municipale ait une meilleure prise sur les problématiques locales et les enjeux véritables et s'inscrive résolument dans une perspective de développement local et non seulement de gestion de services publics locaux. Le pivot de cette réorganisation attendue est le renforcement du palier municipal supralocal. Concrètement, il s'agit de faire des instances municipales régionales existantes ou à créer non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire. Dans le cas des agglomérations urbaines, cela passerait concurremment par la réduction du nombre de joueurs municipaux.

Selon Pacte 2000, il s'agit de faire des instances municipales régionales existantes ou à créer non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire.

Les recommandations de la CNFFL au chapitre de la fiscalité n'auront qu'un impact très mitigé (pour ne pas dire presque nul). En fait, un Comité technique réunissant le ministère des Affaires municipales et l'UMQ avait poursuivi ses travaux parallèlement à ceux de la Commission Bédard. C'est finalement surtout de ce groupe que viendront les éléments d'une entente, qualifiée de pacte fiscal, qui prend effet au début de 2001 [voir le texte de Pierre J. Hamel].

Au chapitre des structures, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole semble d'abord vouloir donner suite aux orientations de la Commission. Cela se traduit par la publication, en avril 2000, d'un Livre blanc où est donnée, en théorie, une égale importance à deux stratégies d'intervention : le regroupement des municipalités et le renforcement des structures supramunicipales (ou régionales). Avec cette invitation à « changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens », le Livre blanc se fait ainsi en partie l'écho du souhait de la Commission Bédard pour que la réorganisation municipale soit une autre occasion de placer au centre des préoccupations le projet de la décentralisation.

Le débat sur la décentralisation

En effet, intégrée dans une vision globale de la gestion des services publics depuis la fin des années 1970, la décentralisation (certains préfèrent parler de régionalisation) a été présentée comme une autre façon de gouverner le Québec. Cette volonté de décentralisation a même des racines plus anciennes qui remontent au moins au milieu des années 1960 alors qu'émerge un projet gouvernemental de réforme globale du monde municipal – le premier d'une série⁴.

Dès cette époque, la question de l'organisation territoriale municipale dans les agglomérations urbaines est placée au cœur du débat. À ce chapitre, le coup d'envoi avait été donné par la publication du rapport final de la Commission Bélanger sur la fiscalité⁵ qui, constatant l'existence d'une quarantaine d'agglomérations urbaines relativement bien interreliées, propose, entre autres, le regroupement municipal et la formation de pôles régionaux de croissance⁶.

Le document le plus important par l'ambition des propositions a certainement été le projet de Livre blanc sur la décentralisation de 1978. Ce document représente une pièce maîtresse dans l'évolution des réflexions et des projets en matière de restructuration municipale au Québec. Il a toutefois un statut ambigu parce qu'il n'a jamais été publié officiellement. La recommandation centrale est la suivante : « La politique de décentralisation qui se traduira, entre autres, par la création d'organismes horizontaux politiques et administratifs sur un territoire donné, dotés de pouvoirs et de moyens financiers réels, permettra de remettre à ce nouveau palier de décision un bon nombre de responsabilités qui appartiennent actuellement au gouvernement »⁷.

Les 91 structures de comtés prévues s'organisent autour d'un centre local de services communautaires (CLSC) et d'une commission scolaire et regroupent au moins 10 000 personnes. Elles sont dirigées par un président élu au suffrage universel et par un nombre égal de conseillers qui proviennent des conseils municipaux (24) ou qui sont issus d'une élection au suffrage universel (24). Précision tout aussi importante, ces nouveaux gouvernements régionaux sont responsables, par l'entremise de quatre commissions formées à ces fins, de l'éducation et de la culture, du développement social, de l'aménagement du territoire, et enfin du développement économique.

Le document de 1978 est cependant silencieux sur le sort à réserver aux municipalités locales. S'il est resté lettre morte, le projet de livre blanc n'en a pas moins amorcé la réflexion et la discussion qui ont mené à la création des municipalités régionales de comté à l'aube des années 1980. Il inspire aussi la grande tournée de consultation sur « Le Québec des régions », conduite en 1984-1985⁸.

Malgré tout, la décennie 1980 n'est pas porteuse de projets visant à structurer l'ensemble du système urbain québécois et le débat sur la décentralisation est mis en veilleuse au profit, à compter de 1987, d'une régionalisation administrative des interventions gouvernementales, sur la base du redécoupage en seize régions de concertation et de développement (CRCD), de la santé et des services sociaux, des loisirs et de la culture, de la formation de la main-d'œuvre, du développement économique, de la promotion touristique, etc. Chaque domaine de la régionalisation est l'occasion de la création de nouvelles instances déconcentrées où siègent des représentants de diverses composantes du secteur public et de la société civile, cooptés selon des formules variées de collèges électoraux.

Au début des années 1990, à de nombreuses occasions, la volonté de recomposition et de réorganisation des pratiques relatives à la fourniture des services publics à travers le prisme de la décentralisation est de nouveau fortement affirmée.

Néanmoins, au début des années 1990, à de nombreuses occasions, la volonté de recomposition et de réorganisation des pratiques relatives à la fourniture des services publics à travers le prisme de la décentralisation est de nouveau fortement affirmée : en particulier dans le cadre

des travaux de la Commission Bélanger-Campeau puis lors du Forum sur la décentralisation de 1992 organisé par l'UMRCQ et à l'occasion des commissions régionales et nationales sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

L'initiative de la résurgence du débat sur la décentralisation est en partie due au ministère des Affaires municipales quand en juin 1990, le ministre (Yvon Picotte) forme un comité ministériel chargé de préparer la tenue des « Assises Québec-Municipalités » sur la révision du partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités et, éventuellement, sur l'élaboration d'une nouvelle entente fiscale. À la faveur d'un changement de ministre, l'initiative tourne court et, en décembre de la même année, une proposition est mise sur la table (la réforme Ryan⁹) qui se résume, en pratique, à relier certaines factures nouvelles aux municipalités en retour de certains aménagements à la fiscalité municipale existante, tels que la généralisation et la majoration de la taxe sur les droits de mutation immobilière et l'introduction d'une surtaxe foncière sur les immeubles non résidentiels.

L'élection d'un nouveau gouvernement à l'automne de 1994, et surtout la perspective d'un débat référendaire sur l'avenir politique du Québec sont accompagnées de la diffusion d'un nouveau projet de restructuration de l'ensemble du secteur public. Le Livre vert sur la décentralisation¹⁰ qui consigne ce projet est proche parent du projet de Livre blanc de 1978. Il est toutefois moins précis sur le nombre, le statut et les compétences des instances de décentralisation. La discussion des idées et des propositions contenues dans le document devrait fournir les balises en vue des décisions à prendre sur ces questions essentielles. De façon générale, le Livre vert énonce des possibilités plutôt que de proposer des options. De plus, l'ampleur de la restructuration dépend des résultats du référendum. Si le Québec ne modifie pas substantiellement son statut dans la fédération canadienne, la réforme du système sera beaucoup plus modeste que si le Québec s'engage sur la voie de la souveraineté¹¹.

De fait, la question de la décentralisation est restée dans l'ombre depuis le référendum de 1995, mis à part un projet de « Nouveau pacte municipal » sans grandes suites. Elle ne fait plus partie des discours ministériels, non plus que des mémoires de tous ceux qui en faisaient aussi la promotion devant la commission Bélanger-Campeau ou au Sommet sur la décentralisation (unions municipales,

centrales syndicales, organisations coopératives et communautaires, fédérations d'agences publiques telles que les CLSC, etc.). Graduellement, le débat sur la fragmentation municipale a pris toute la place.

De fait, la question de la décentralisation est restée dans l'ombre depuis le référendum de 1995, mis à part un projet de « Nouveau pacte municipal » sans grandes suites. Graduellement, le débat sur la fragmentation municipale a pris toute la place.

Le débat sur la fragmentation municipale

Dès 1994, le Gouvernement du Québec a remis à l'ordre du jour la nécessité d'une réorganisation territoriale fondée prioritairement sur le regroupement des municipalités locales (le Tableau 1 offre un abrégé de la réforme de l'organisation territoriale municipale qui peut être consulté en parallèle à la lecture de cette section). Énoncée dans *Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, cette option est surtout exposée dans la *Politique de consolidation des communautés locales*, formulée en 1996. Dans sa politique, le Gouvernement du Québec distingue trois volets : le premier concerne le regroupement obligatoire des groupes de villages-paroisses ; le deuxième porte sur les solutions à envisager dans le cas des 25 agglomérations urbaines et des six régions métropolitaines ; le dernier s'intéresse aux municipalités régionales de comté (MRC) qui ne comprennent pas d'agglomérations urbaines et à leurs municipalités locales. Cette orientation est dans le droit fil d'une politique qui s'est développée dans les années 1960 et s'est maintenue depuis, du moins au sein du ministère des Affaires municipales.

C'est au milieu du XIX^e siècle, dans la foulée du rapport Durham, que se met en place le système municipal dans le Bas comme dans le Haut-Canada. Aux catégories de municipalités rurales de paroisse, de canton et de villages s'ajoutent bientôt des municipalités urbaines de cités et de villes. Il y a bien eu, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, l'annexion de nombreuses municipalités nouvellement incorporées autour des principales villes, surtout Montréal et Québec. Mais, pendant un siècle, l'organisation territoriale du Québec se caractérise principalement par un fractionnement toujours croissant de l'espace « municipalisé ». Cette augmentation est le résultat

Tableau 1. Abrégé de la réforme de l'organisation territoriale municipale

- Gouvernement du Québec (1994). *Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Québec, Gouvernement du Québec, 73 p.
- Table ronde sur les villes centres (1994). *Problématique des villes centres au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, 90 p.
- Ministre d'État au développement des régions (1995). *Décentralisation s: un choix de société*, Québec, Gouvernement du Québec, 99 p.
- Ministère des Affaires municipales (1996). *La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs*. Québec, Gouvernement du Québec, mai, 11 p.
- Ministère des Affaires municipales (1996). *La consolidation des communautés locales. La mise en œuvre de la politique*, Québec, Gouvernement du Québec, mai, 8 et 11 p.
- Ministère des Affaires municipales (1996). *La consolidation des communautés locales. Atlas des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines*, Québec, Gouvernement du Québec, mai.
- Ministère des Affaires municipales (1997). *Nouveau pacte municipal. Propositions pour un réaménagement des responsabilités et de la fiscalité locale*, Québec, Gouvernement du Québec, juin, 31 p.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1999). *Pacte 2000*, Québec, Les Publications du Québec, xiv et 425 p. et annexe cartographique. (Présidée par Denis Bédard).
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (2000). *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, ix et 131 p. et 3 cartes.
http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/livre_blanc.pdf
- *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives* (2000, chapitre 27), sanctionnée le 16 juin 2000, Québec, Éditeur officiel du Québec, 22 p. (connue comme le projet de loi 124).
- De nouvelles fonctions pour la Commission municipale du Québec, en matière de regroupement de municipalités et pour la détermination des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) à caractère supralocal.
- Entente financière et fiscale entre le gouvernement du Québec, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, signée le 28 juin 2000. <http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/entente/entente.pdf>
- *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (2000, chapitre 34), Québec, Éditeur officiel du Québec, 63 p. (Projet de loi 134)
<http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/gazette/prive/lois/134F0030.PDF>
- Les mandataires rendent publics leurs rapports à compter d'octobre 2000. <http://mamm.gouv.qc.ca>
- Entente complémentaire à l'entente cadre du 28 juin 2000 (pacte fiscal), signée le 10 octobre 2000.
http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/entente/pacte/nouv_fis.pdf
- *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, chapitre 56), Québec, Éditeur officiel du Québec, 324 p. (Projet de loi 170)
<http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/gazette/prive/lois/170F0005.PDF>
- *Loi modifiant de nouveau certaines dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2000, chapitre 54), Québec, Éditeur officiel du Québec, 74 p. (Projet de loi 150) <http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/gazette/prive/lois/150F0004.PDF>
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (2001, Projet de loi 29), Québec, Éditeur officiel du Québec.
<http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/gazette/prive/lois/29F0132.PDF>
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2001, chapitre 68), Québec Éditeur officiel du Québec. (Projet de loi 60) http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fr/cgi/telecharge.cgi/60F0205.PDF?table=gazette_pdf&doc=60F0205.PDF&gazette=4&fichier=60F0205.PDF
- Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural (2001). *Rapport sur le fonctionnement des municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural*, Québec, Gouvernement du Québec, 80 p. (octobre, coprésidé par Francine Ruest-Jutras et Roger Nicolet). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/mrc/rapport_mrc_urbainrural.pdf
- De nombreux décrets ministériels tout au long de l'année 2001 créant de nouvelles municipalités par le regroupement de municipalités locales.
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté*. Québec, Gouvernement du Québec, Projet de loi 77. <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/projets-loi/publics/01-f077.htm>
- Les rapports des comités de transition sont rendus publics, en janvier et février 2002. Disponibles sur le site Internet du ministère http://mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc2000/comite_transition/rapports.html
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (2002). *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Bilan de la réforme. Présentation power point de février 2002 disponible sur le site Internet du ministère http://mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc2000/documents/mrc/rapport_mrc_urbainrural.pdf

de deux phénomènes en parallèle : la subdivision des territoires, conséquence notamment, d'une part, de la distinction entre le village et la paroisse et, d'autre part, d'une attitude d'ouverture de la part de la province envers les promoteurs de projets de « cités sur mesure »¹² ; la colonisation de nouvelles régions (Laurentides, Saguenay, Abitibi-Témiscamingue, etc.). Le nombre des municipalités locales connaît, en fait, un sommet au milieu des

années 1960. Car, c'est à ce moment que s'amorce un mouvement en faveur de la réduction du nombre des municipalités, une préoccupation qui se retrouve dans l'ensemble du Canada et tout particulièrement en Ontario où elle donne lieu aux politiques les plus vigoureuses. Elle s'alimente aussi au fait que plusieurs sociétés européennes font de la réduction du nombre des municipalités locales une priorité¹³. Il y a aussi le fait que la

réforme de l'éducation s'accompagne d'une diminution drastique du nombre des commissions scolaires locales.

Le Québec se dote donc d'une politique des fusions volontaires¹⁴ qui donne lieu, bon an mal an, à quelques regroupements municipaux et qui est ponctuée de quelques grandes fusions imposées entre 1965 et 1980, à commencer par celle de la Ville de Laval (le premier cas d'une île, une ville). On assiste aussi à certains épisodes dramatiques, comme celui de la Communauté régionale de l'Outaouais où le regroupement décrété de 32 municipalités locales en seulement huit, en 1975, se termine par la «défusion» de Buckingham, en 1978, et comme celui de Baie-Comeau et Hauterive, en 1982.

Cependant, au début de 1995, le degré de fragmentation municipale n'a pas été sérieusement réduit et le Québec comprend toujours 1 578 municipalités locales, 96 municipalités régionales de comté et trois communautés urbaines ou régionales, malgré trente ans de politique de fusions volontaires¹⁵.

Si l'opération de consolidation des tandems village-paroisse est rapidement mise en chantier, l'ensemble de la politique Trudel est un temps mis en veilleuse sous l'effet de la nette priorité accordée à l'atteinte du déficit zéro. En contrepartie, l'action du gouvernement ontarien de Mike Harris en faveur des fusions municipales, de la création de méga-villes dans les agglomérations urbaines et d'une remise en question du modèle de gestion à deux paliers (surtout en milieu métropolitain) semble confirmer la pertinence de commencer par une politique de réduction drastique du nombre des joueurs municipaux.

C'est finalement par le dépôt du projet de loi 170, en octobre 1999, que le Gouvernement confirme sa volonté de faire reposer la réforme sur les fusions. Cet effort de réorganisation municipale a, d'emblée, les agglomérations urbaines (telles que définies par Statistique Canada, au recensement de 1996) pour cible privilégiée. Toutefois, les municipalités du « milieu rural » et les municipalités régionales de comté doivent s'ajuster. Depuis juin 2000, la *Loi modifiant la loi sur l'organisation territoriale municipale*, connue comme le Projet de loi 124, était venue faciliter considérablement la capacité pour la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de provoquer des regroupements municipaux « afin de favoriser l'équité fiscale et de fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal » (article 125.1, p. 5). En clair, le gouvernement provincial

s'octroie le pouvoir de décréter les regroupements qu'il juge à propos de réaliser.

On l'a dit, au départ, ce sont les agglomérations urbaines et les régions métropolitaines qui sont surtout visées par cette politique. C'est ainsi que se sont succédées les nominations de mandataires et de conciliateurs chargés, après consultation avec le milieu, de proposer à la ministre les meilleurs scénarios de regroupement municipal à Trois-Rivières ou Sherbrooke, à Rimouski ou Shawinigan, dans la nébuleuse urbaine du Saguenay ou à Rouyn-Noranda, etc. En règle générale, cette recommandation consiste à proposer le regroupement en une seule grande ville de toutes les municipalités comprises dans l'agglomération urbaine. Quatre grandes raisons sont mises de l'avant par les mandataires et les conciliateurs, qui, pour l'essentiel, reprennent à leur compte l'argumentation du Livre blanc : favoriser une plus grande équité fiscale, améliorer le rapport qualité-prix dans la fourniture des services publics municipaux, soutenir la compétitivité (économique) du milieu et ainsi consolider le développement économique et social de l'agglomération et faire échec à l'étalement urbain.

Il est utile de mentionner que la problématique des villes centres, et partant des agglomérations urbaines, a été une préoccupation soutenue du ministère des Affaires municipales, à compter de 1991 [voir le texte de Céline Soucy]. De surcroît, les six villes centres des régions métropolitaines se sont réunies, à compter de 1992, dans un lobby des grandes villes centres du Québec qui a mené une campagne agressive en faveur de réformes structurelles et, tout particulièrement de la fusion des municipalités.

Il est utile de mentionner que la problématique des villes centres, et partant des agglomérations urbaines, a été une préoccupation soutenue du ministère des Affaires municipales, à compter de 1991.

Bref, au cours de l'année 2001, le nombre des municipalités locales dans les agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants est passé de 272 à 152 (une baisse de 44 %). Devant la complexité de la tâche et convaincu qu'il faut agir rapidement, sans tergiversations, comme ce fut le cas dans l'Ontario de Mike Harris, le gouvernement Bouchard met en place un nouveau modèle de comités de transition, à qui est confié le mandat de mener à terme une dizaine de ces regroupements majeurs [voir

les textes de Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé et de Michel Auger et Nicole St-Martin. L'approche fédérative qui avait caractérisé les grandes réformes précédentes des communautés urbaines (en 1970) et des municipalités régionales de comté (en 1980-1982), est cette fois ignorée, sauf dans les cas très particuliers des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Ces dernières sont, en effet, dotées de communautés métropolitaines qui, toutefois, sont encore maintenant à l'étape de l'expérimentation et n'ont pas encore trouvé leur forme achevée¹⁶ [voir le texte de Serge Belley].

Les impacts et les enjeux de cette réorganisation territoriale dans les agglomérations urbaines sur le milieu rural environnant et sur les municipalités régionales de comté ne sont pas négligeables [voir le texte de Pierre Bérubé] et touchent en particulier la redéfinition des rapports institutionnels entre l'urbain et le rural et le débat sur la ruralité [voir en rubrique *Dialogue*, les textes de Odette Lacasse et Clermont Dugas].

Désormais, il n'y a plus un modèle unique de MRC mais trois variétés : la MRC dite rurale (il y en a 52), la MRC urbaine (soit la douzaine de MRC comprises dans le territoire d'une communauté métropolitaine) et la MRC dite urbaine-rurale (il y en a 27). Ce n'est pas tout, depuis le 1^{er} janvier 2002, il existe aussi une quatrième catégorie : la Ville-MRC résultat de quelques-uns des grands regroupements municipaux à Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières de même que Laval et Mirabel¹⁷.

Cette notion de Ville-MRC a été reprise dans un tout autre contexte, dans le cas de Rouyn-Noranda, où il est proposé de dissoudre le rural dans l'urbain. En pratique, la solution mise de l'avant dans la capitale de l'Abitibi est de regrouper toutes les municipalités locales et la MRC dans une seule ville, qui s'ajoutera ainsi à la liste des Villes-MRC [voir le texte de Guy Chiasson]. Il faut dire qu'en pratique, la situation de la nouvelle Ville de Rouyn-Noranda n'est pas très différente de celle de la nouvelle Ville de Saguenay.

Finalement, les fusions municipales à Trois-Rivières et à Chicoutimi-Jonquière-La Baie auront donné lieu à la mise en place d'une cinquième variété d'institutions : la communauté rurale (la Communauté rurale des Chenaux et la Communauté rurale du Fjord-du-Saguenay). Ces communautés rurales sont paires avec une Ville-MRC à l'intérieur d'une commission conjointe d'aménagement

[voir le texte de Marc-Urbain Proulx]. Paritaires, avec une présidence exercée en alternance pour des périodes de deux ans par le principal magistrat (maire ou préfet, selon le cas) de l'une ou l'autre entité, ces commissions conjointes d'aménagement auront le mandat principal de maintenir de bonnes relations et d'assurer une concertation suivie sur divers objets d'intérêts communs dont, notamment, le schéma d'aménagement, la gestion des matières résiduelles et les initiatives récréo-touristiques.

Quant aux MRC urbaines-rurales, un groupe de travail a été mandaté, en juillet 2001, pour en étudier les règles de prise de décision, l'opportunité d'ajouter de nouvelles responsabilités ou compétences à la MRC et les règles de financement. Dans son rapport final, le Groupe de travail a recommandé d'assortir la formule de la double majorité d'une mécanique de calcul du volet représentation « qui fasse en sorte que la ville centre ne puisse jamais détenir plus de voix que l'ensemble des autres municipalités au sein du conseil des maires de la MRC »¹⁸. Des amendements législatifs conséquents sont présentement au feuillet de l'Assemblée Nationale [voir le texte de Jacques Léveillé].

Bref, la réorganisation territoriale municipale des agglomérations urbaines de la dernière année s'est accompagnée d'un lot de réaménagements institutionnels : une île, une ville ; une agglomération urbaine, une ville ; les communautés métropolitaines ; une MRC, une ville ; les villes-MRC ; les communautés rurales ; les commissions conjointes et paritaires d'aménagement¹⁹. Toutefois, la réforme semble vouloir s'arrêter à ces modifications des structures. Ainsi la carte des compétences municipales n'a pas bougé et ne semble pas appelée à évoluer. La fiscalité municipale n'a connu que des modifications à la marge, des aménagements bricolés sur des pratiques fiscales éprouvées. On a fait grand cas d'une mesure de diversification fiscale par laquelle les municipalités n'ont obtenu qu'une subvention provinciale dont les paramètres de redistribution visent à refléter le niveau d'activité économique à l'échelle de la MRC ou de la Ville-MRC. En outre, cette percée est peu convaincante au regard du fait qu'elle s'inscrit dans la perte pour le monde municipal d'un champ d'imposition – la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) – qui rapportait au moins cinq fois plus. À l'échelle métropolitaine, les nouvelles Communautés de Montréal et de Québec sont plus à faire que bien établies déjà et la position gouvernementale à leur égard n'est pas complètement établie. Si le nouveau ministre des Affaires

municipales et de la Métropole (André Boisclair) lance un appel pressant à « réussir la CMM » à qui il offre un contrat de ville comme aux neuf villes de plus de 100 000 personnes²⁰, il faut rappeler que le gouvernement du Québec a préféré confier la tutelle de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) au ministère des Transports plutôt qu'à la Communauté métropolitaine de Montréal. Finalement, dans tout le brassage des deux dernières années, il n'y a pas eu non plus de réelle nouveauté du côté des pratiques administratives et démocratiques à l'échelle municipale.

Éléments de conclusion

Depuis les années 1950, dans les sociétés comparables au Québec, l'histoire de la réforme des institutions municipales, métropolitaines et régionales a été marquée par le débat sur la « trop grande » fragmentation du secteur public local et par l'adoption de politiques de réduction massive du nombre des joueurs municipaux. Mais les réformes ont aussi été sensibles à l'objectif de faire en sorte que l'organisation municipale ait une meilleure prise sur les problématiques locales et les enjeux véritables et s'inscrive résolument dans une perspective de développement local et non seulement de gestion de services publics locaux. Cela ne peut se faire à moins d'agir concurremment à trois niveaux²¹ :

- celui de la quantité des unités de gestion territoriale (aussi bien fonctionnelles que spatiales) grâce à une rationalisation du nombre de ces unités ;
- celui du réaménagement des compétences entre les paliers de gouvernement ou d'administration grâce à des stratégies de décentralisation en faveur des unités locales et supralocales et dans une volonté de bien délimiter les champs d'intervention des uns et des autres ;
- celui de l'ouverture des institutions locales et supralocales à la participation de la société civile à la décision et à la gestion relatives aux services publics locaux en favorisant une démocratie participative qui complète la démocratie représentative – mais ne la remplace pas.

Au cours des deux dernières années, au Québec, on aura choisi d'agir lourdement sur le premier niveau, très légèrement sur le deuxième et, en pratique, d'oublier le troisième. Ce choix n'était pas le seul possible si l'on en juge par les expériences récentes ou en cours dans l'Ouest

canadien, aux États-Unis, en France, en Suisse et en Belgique. [voir les textes de Joe Garcea, d'Éric Champagne, d'Anne Mévellec, de Bernard Dafflon et Jean Ruegg, de M.-F. Godart et M. Deconinck].

La question est de savoir si cette réorganisation territoriale en quelques (relativement) grandes municipalités d'agglomération est suffisante pour induire une réforme plus globale du secteur public local au Québec. L'importance des tâches à accomplir dans la seule mise en place de ces grandes villes au cours des prochaines années ne va-t-elle pas, au contraire, mobiliser toutes les énergies disponibles, reportant ainsi à plus tard les interventions en matière de fiscalité et de finances locales, l'examen du partage des responsabilités dans un esprit de plus grande décentralisation, la réelle prise en compte des enjeux métropolitains à Montréal et la revitalisation de la démocratie locale ? Dans ce contexte, le conservatisme dont ont fait preuve autant les unions municipales que les autorités gouvernementales dans le « pacte fiscal » n'est-il pas révélateur également du peu d'engagement de la part de tous les acteurs politiques concernés envers une réforme en profondeur du secteur municipal ?

La réforme des commissions scolaires, la politique de développement local, le projet de consolidation des communautés assorti d'un nouveau partage de responsabilités, le rapport *Pacte 2000* qui appelle une réforme globale du secteur public local, à commencer par sa fiscalité, sont autant de gestes qui semblaient mettre la table pour un cycle de réforme en profondeur du secteur public local et, tout particulièrement, de sa composante municipale.

Mais le repli gouvernemental des deux dernières années sur la simple réorganisation territoriale marque plutôt la fin d'un cycle : celui de la réduction du nombre des municipalités qui, en pratique, depuis le rapport de la Commission Bélanger et la politique des fusions volontaires, dans les années 1960, s'est adressée beaucoup plus aux agglomérations urbaines qu'au reste du territoire. ■

Notes et références

- 1 Jean-Pierre Collin est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, coordonnateur du réseau interuniversitaire d'études urbaines Villes Région Monde et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 2 Secrétariat au développement des régions (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Gouvernement du Québec, viii et 51 p.

- 3 Cette notion de « pacte fiscal » s'est d'abord imposée, dans la foulée de l'imposition de la « réforme Ryan » de 1991, à la suite des représentations de la Ville de Montréal qui réclamait un statut particulier au titre de ville centre et de métropole.
- 4 Voir notamment Marcel Gaudreau avec la collaboration de Jacques Léveillé (1996). *Le processus de décentralisation au Québec : état de la situation*, Montréal, INRS-Urbanisation, 37 p. et Jean-Pierre Collin (1996). *Rétrospective des expériences de régionalisation au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation, 46 p.
- 5 À noter d'ailleurs que la question de la fiscalité n'est jamais loin derrière celle de l'organisation territoriale quand elle n'est pas tout simplement la raison principale des projets de réforme.
- 6 Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1965). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 360 et suivantes.
- 7 Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978). *Livre blanc sur la décentralisation (projet de)*, Québec, Gouvernement du Québec, p. x.
- 8 Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional (François Gendron) (1983). *Le choix des régions. Plan d'action en matière de développement régional*, Québec, Gouvernement du Québec, 132 p. ; Office de planification et de développement du Québec (1985). *Rapport de la consultation sur « Le choix des régions »*. *Rapport synthèse*, Québec, Gouvernement du Québec, avril, 45 p. et annexes.
- 9 Claude Ryan (1990). *Le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités : des ajustements nécessaires*, Québec, Gouvernement du Québec (ministère des Affaires municipales), (décembre).
- 10 Ministre d'État au développement des régions (1995). *Décentralisation : un choix de société*, Québec, Gouvernement du Québec, 99 p.
- 11 Sur cet épisode, on consultera avec profit l'ensemble des rapports produits pour le compte d'Hydro-Québec, sous la direction de Gilles Sénécal. Jean-Pierre Collin, Marcel Gaudreau, Pierre J. Hamel, Claude Lévis, Gilles Sénécal et Michel Trépanier (1996). *Analyse et évaluation de l'émergence du pouvoir régional au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation, 26 p.
- 12 Jean-Pierre Collin (1994). « La cité sur mesure. Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XIII, no 1 (juin), p. 19-34.
- 13 Voir Éric Champagne, Jean-Pierre Collin, Stéphane Pineault et Claire Poitras, avec la collaboration de Julie Archambault (2000). *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal, au Canada et aux États-Unis*, Montréal, INRS-Urbanisation, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, chapitre premier, p. 5-40.
- 14 Cadre législatif permettant de définir les mécanismes du regroupement de municipalités et politique d'aide financière à la réalisation de fusions.
- 15 François DesRosiers (2000). *Gestion locale, problématique métropolitaine et regroupements municipaux : solution optimale ou dogme d'État ?*, version revue (août) d'une communication présentée, en mai 2000, dans le cadre du colloque « Les regroupements municipaux : un mode de gestion et une stratégie de développement », p. 5-6.
- 16 Il n'est pas sans intérêt de souligner qu'à Toronto l'imposition de la Mega-City s'est accompagnée de la mise en place d'un *Greater Toronto Service Board* qui a fait long feu. Il a été aboli trois ans plus tard.
- 17 En pratique, c'est aussi le cas des Îles-de-la-Madeleine, mais dans un tout autre contexte territorial.
- 18 Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural (2001). *Rapport sur le fonctionnement des municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 36. (Coprésidé par Francine Ruest-Jutras et Roger Nicolet).
- 19 Sans compter la notion d'arrondissement dont on veut doter plusieurs des nouvelles grandes villes québécoises.
- 20 André Boisclair (2002). *Voir grand pour la métropole*, Allocution prononcée devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Montréal, 7 mars.
- 21 Voir Jean-Pierre Collin, Pierre J. Hamel, Jacques Léveillé et Marc-Urbain Proulx (avec la participation de Serge Belley) (1999). *La politique de renforcement des agglomérations au Québec : bilan et réflexions sur une stratégie d'intervention*, Montréal, INRS-Urbanisation (Groupe de recherche sur l'innovation municipale), février, 188 p.

La toile entrepreneuriale c'est :

Un portail multi-réseaux et multi-clientèles qui rend compte des préoccupations de plus de 75 000 personnes jouant un rôle déterminant dans le développement de l'entrepreneurship au Québec et ailleurs au pays.

Découvrez ce mois-ci :

Actualités Multi-Réseaux

Les **Actualités Multi-Réseaux**.

Un magazine branché sur tout ce qui bouge sur la scène entrepreneuriale.

Au menu : articles, entrevues, vidéos, témoignages, etc.

La **boutique de l'entrepreneur** :

Une librairie virtuelle qui offre la plus importante collection

d'ouvrages de langue française consacrée à l'entrepreneurship.

En vedette : la Collection

Entreprendre et ses nouveautés.

Achat en ligne et livraison express.

NOUVEAUTÉS
COLLECTION  **ENTREPRENDRE**

L'**agenda des activités**.

Il vous sera facile de répertorier les principaux événements et activités du milieu entrepreneurial.


Une **bibliothèque** unique en son genre par la qualité, la diversité et la facilité de consultation des contenus qu'elle offre. Une mine

indispensable d'informations, mais aussi de contenus de formation et de sensibilisation gratuits offerts par la Fondation

de l'entrepreneurship et ses partenaires, dont la revue Organisations & Territoires.

À mettre dans vos favoris :

Le **Signet entrepreneurial** : plus de 370 accès aux meilleures adresses des réseaux de l'entrepreneurship québécois et canadien. Un répertoire soigneusement sélectionné et constamment mis à jour.

 **La boîte à outils**

Rendez-vous dans la section nouveaux entrepreneurs !

Découvrez un coffre à outil pour les nouveaux entrepreneurs et ceux qui rêvent de le devenir. Emparez-vous des outils de la trousse

Démarrez votre entreprise et prenez le **Sentier de la réussite entrepreneuriale**.

TRAVAILLEURS
AUTONOMES

ENTREPRENEURS
COLLECTIFS

INTERVENANTS
ÉCONOMIQUES

CHÉFS D'ENTREPRISE
ET GESTIONNAIRES

NOUVEAUX
ENTREPRENEURS

ENTREPRENEURS
ÉTUDIANTS

ACCUEIL

La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte

Céline Soucy¹

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

La réforme de l'organisation municipale aura laissé un contexte complètement changé. Des mesures énergiques ont été adoptées par le gouvernement pour favoriser le regroupement des municipalités, particulièrement dans les agglomérations urbaines, et pour créer des structures de concertation et de planification pour prendre en charge les grands enjeux métropolitains des régions de Montréal et de Québec. Les municipalités régionales de comté ont vu leur rôle renforcé par une révision de leurs compétences et de leurs règles de fonctionnement qui sont mieux adaptées au contexte dans lequel elles évoluent.

Un contexte qui commandait des changements

À l'heure où les États s'organisaient pour faire face aux tendances lourdes qui affectent l'organisation des activités humaines et le développement économique, le milieu municipal québécois était encore plongé dans l'immobilisme de ses structures. Une action énergique du gouvernement du Québec sur les structures locales s'imposait pour que les municipalités soient mieux en mesure d'affronter les défis qui les attendent.

Le ralentissement de la croissance démographique, la concentration de plus en plus grande de la population dans les centres urbains, le vieillissement de la population, la diminution des capacités financières de l'État et l'accroissement des déficits impliquent des changements importants dans la façon de gérer des villes et de fournir les services aux citoyens.

De même, la mondialisation des marchés et l'abolition des frontières nécessitent l'instauration de pôles urbains d'une taille suffisante pour s'imposer sur l'échiquier international. Finalement les enjeux environnementaux et l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable ajoutent à la nécessité de mieux coordonner les actions de chacun.

Une approche originale adaptée au milieu

Le Québec comptait au début de l'année 2000 une population d'environ 7 millions d'habitants vivant dans quelque

1 300 municipalités locales. Environ 300 municipalités formaient des ensembles villages-paroisses, 300 composaient les agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants et les 700 autres constituaient des communautés d'appartenance éloignées les unes des autres.

Au total, près de 85 % des municipalités avaient moins de 5 000 habitants et accueillaient 21 % de la population du Québec. Les 31 agglomérations urbaines regroupaient pour leur part, 78 % de la population et 85 % des emplois du Québec.

Le palier supralocal comptait 96 municipalités régionales de comté. Ces dernières s'étaient développées de façon fort différente selon qu'elles étaient situées en milieu urbain ou en milieu rural ou selon qu'elles regroupaient ou non un centre urbain développé. Les trois communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais avaient, à des degrés divers, développé des services répondant à l'ensemble de leur population.

Les deux grandes régions métropolitaines de Montréal et de Québec regroupaient respectivement 111 et 43 municipalités qui, bien que faisant partie d'un même ensemble socio-économique, n'avaient aucune structure formelle qui aurait permis le développement d'une vision commune de l'agglomération.

Le système municipal québécois formait ainsi une mosaïque complexe qui excluait d'emblée une approche mur à mur. La réforme de l'organisation municipale a donc

Tableau 1. Projets de lois adoptés dans le cadre de la réorganisation municipale *

Projets de lois	Principales dispositions des projets de lois
N° 124, sanctionné le 16 juin 2000	Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives <ul style="list-style-type: none"> - Permet au ministre des Affaires municipales et de la Métropole d'exiger qu'une demande commune de regroupement lui soit présentée - Autorise le gouvernement à décréter un regroupement - Donne de nouveaux pouvoirs à la Commission municipale du Québec pour réaliser des études de regroupements - Ajuste le cadre des relations du travail des municipalités en situation de regroupement - Introduit des mesures pour assurer le financement des équipements supralocaux au niveau des MRC
N° 134, sanctionné le 16 juin 2000	Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal <ul style="list-style-type: none"> - Institue la Communauté métropolitaine de Montréal et détermine son organisation, ses pouvoirs, ses compétences et les règles relatives à l'administration de ses finances
N° 137, présenté en juin 2000, non adopté	Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec <ul style="list-style-type: none"> - Le projet de loi n'a pas été adopté. Son contenu est devenu l'annexe VI du projet de loi 170
N° 150, sanctionné le 20 décembre 2000	Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal <ul style="list-style-type: none"> - Modifie la Loi sur la fiscalité municipale pour donner suite à l'entente fiscale et financière entre le gouvernement et les municipalités (pacte fiscal) - Modifie à nouveau les compétences de la Commission municipale du Québec en matière d'organisation territoriale municipale et de désignation des équipements supralocaux
N° 170, sanctionné le 20 décembre 2000	Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais <ul style="list-style-type: none"> - Crée les nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Lévis et de Gatineau ainsi que la Communauté métropolitaine de Québec et détermine leur organisation, leurs pouvoirs, leurs compétences et les règles relatives à l'administration de leurs finances
N° 29, sanctionné le 21 juin 2001	Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale <ul style="list-style-type: none"> - Apporte diverses modifications et précisions au projet de loi 170 - Apporte certaines modifications en matière électorale - Permet au gouvernement de désigner des MRC à caractère rural et prévoit les règles de fonctionnement et les compétences de ces MRC
N° 60, sanctionné le 20 décembre 2001	Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal <ul style="list-style-type: none"> - Apporte diverses modifications et précisions au projet de loi 170
N° 77, présenté en décembre 2001, non adopté	Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté <ul style="list-style-type: none"> - Permet au gouvernement de désigner des MRC ayant un caractère urbain et rural et accorde à ces MRC de nouveaux pouvoirs

* Plusieurs dispositions législatives ont également été adoptées par décret du gouvernement durant l'année 2001

privilegié une intervention qui respecte la diversité et les particularités propres à chaque milieu et qui vise à la fois le renforcement des structures locales et des structures supralocales ainsi que la consolidation des agglomérations urbaines.

Les mesures retenues consistent en l'adoption de pièces législatives majeures pour :

- favoriser le regroupement des municipalités locales, particulièrement dans les agglomérations urbaines ;
- renforcer le rôle des municipalités régionales de comté en révisant et en adaptant leurs compétences et leurs règles de fonctionnement au contexte dans lequel elles évoluent ;

- créer des structures de concertation et de planification pour prendre en charge les grands enjeux métropolitains.

Les mesures retenues consistent en l'adoption de pièces législatives majeures pour : favoriser le regroupement des municipalités locales, renforcer le rôle des municipalités régionales de comté et créer des structures de concertation et de planification

Le renforcement des agglomérations urbaines

En 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec écrivait « qu'il existe une absence de correspondance entre le territoire socio-économique des agglomérations et le territoire des municipalités [...] ». Cette non-correspondance rend les limites municipales souvent désuètes non seulement pour l'organisation efficace des services municipaux et l'aménagement cohérent du territoire, mais également pour la prise en charge des responsabilités collectives et le partage des coûts directs et indirects des équipements et services ainsi que du développement des agglomérations. C'est pourquoi il s'avère nécessaire de réviser les structures territoriales des municipalités comprises dans les agglomérations urbaines, dans le sens d'une meilleure intégration de l'agglomération sur tous les plans. »

Il aura fallu presque 20 ans pour que la notion d'agglomération urbaine ne refasse surface et plus longtemps encore, pour que les propos du groupe de travail ne trouvent écho dans une politique gouvernementale qui tienne compte spécifiquement des agglomérations urbaines.

Depuis 1992, la notion d'agglomération urbaine était devenue un incontournable dans les études menées par divers groupes de travail. Les conclusions de chacun de ces groupes convergeaient vers la prise en compte de la dynamique de fonctionnement des agglomérations urbaines, la reconnaissance de la problématique particulière qui affectait leur ville centre et la mise en place de mesures pour améliorer leur fonctionnement. Les approches privilégiées par chaque groupe variaient (mesures volontaires – mesures incitatives – mesures coercitives) mais les thématiques étaient les mêmes. Tous s'entendaient pour dire qu'il fallait viser :

- l'amélioration de la concertation intermunicipale (création de structures métropolitaines, mise en place d'une table de concertation à l'échelle de l'agglomération, valorisation de la ville centre au sein de la MRC, regroupement des municipalités, renforcement des mises en commun de services, etc.) ;
- l'instauration de mesures pour rétablir l'équité fiscale entre les municipalités de l'agglomération (financement à l'échelle de l'agglomération des équipements régionaux et des responsabilités sociales supportées par les villes centres, partage entre les municipalités de l'accroissement de la richesse foncière globale, imposition des immeubles régionaux, versement des pleines compensations de taxes foncières, etc.) ;
- l'adoption de mesures pour mieux gérer l'urbanisation (développement d'une vision gouvernementale intégrée de l'aménagement du territoire, implantation d'un régime de redevances de développement, renforcement des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme afin de mieux contrôler le développement urbain, de miser davantage sur la consolidation des centres-villes et des quartiers anciens et de favoriser les équipements et services existants, etc.).

Les mesures inscrites dans la réforme quant au renforcement des agglomérations urbaines sont une réponse aux problèmes soulevés par les différents groupes de travail.

Tous s'entendaient pour dire qu'il fallait viser : l'amélioration de la concertation intermunicipale, l'instauration de mesures pour rétablir l'équité fiscale entre les municipalités de l'agglomération et l'adoption de mesures pour mieux gérer l'urbanisation.

Création de communautés métropolitaines

La réforme de l'organisation municipale a donné lieu à la mise en place de deux communautés métropolitaines dans les régions de Montréal (au 1^{er} janvier 2001) et de Québec (au 1^{er} janvier 2002). La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) regroupe 3,4 millions d'habitants et 64 municipalités. La Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) est composée, pour sa part, de 26 municipalités et compte 690 000 habitants.

Tableau 2. Groupes de travail qui se sont intéressés à la problématique des agglomérations urbaines

1976	Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec (Groupe Castonguay)
1984	Commission d'étude sur la région de l'Outaouais (Commission Robidas)
1985	Commission d'étude sur la Ville de Québec (Commission Lapointe)
1992	Groupe de travail sur Montréal et sa région (Groupe Pichette)
1993	Plan d'action pour la relance des grandes villes centres et de leur région (Groupe des six villes centres des régions métropolitaines du Québec)
1994 à 1997	Table ronde sur les villes centres - Comité sur l'organisation du territoire et les relations intermunicipales - Comité sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire - Comité sur la fiscalité et les programmes d'aide financière - Groupe de travail sur le financement des équipements, des infrastructures et des services régionaux
1998	Politique de consolidation des communautés locales - Volet II (Politique Trudel)
1999	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Commission Bédard)
2000	Livre blanc sur l'organisation municipale au Québec

Ces communautés ont été créées pour prendre en charge à l'échelle métropolitaine des compétences stratégiques telles que le schéma d'aménagement et de développement du territoire, les orientations en matière de transport en commun métropolitain, la planification du développement économique, social et environnemental, la promotion économique internationale, la détermination et le financement des équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain et l'établissement d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière.

Les diverses compétences octroyées aux communautés métropolitaines rejoignent les souhaits exprimés par de nombreux intervenants au fil des années. Celles-ci devraient permettre un meilleur fonctionnement de ces agglomérations et garantir le développement d'une unité d'action. Par ailleurs, l'obligation pour le gouvernement de faire connaître, avant le 15 juin 2001² dans le cas de la CMM, et d'ici le 15 novembre 2002³ dans le cas de la CMQ, ses orientations en matière d'aménagement du territoire métropolitain devrait également répondre aux préoccupations des groupes de travail.

Création de grandes villes dans les régions métropolitaines

Lors du dépôt du Livre blanc sur la réorganisation municipale, le gouvernement avait mandaté trois comités d'élus municipaux, présidés chacun par un commissaire nommé par le gouvernement, pour lui formuler des recommandations en matière de regroupement municipal,

de financement des équipements régionaux et d'établissement d'une formule de partage de la croissance de l'assiette foncière dans les régions métropolitaines de Montréal (comité Bernard), de Québec (comité Lapointe) et de l'Outaouais (comité Grégoire). Inspiré par les recommandations des commissaires et mû par une volonté ferme de faire bouger les choses, le gouvernement a déposé, en novembre 2000, le projet de loi 170 portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Adopté dans la controverse en décembre 2000, contesté devant la Cour supérieure du Québec au printemps 2001, puis porté devant la Cour Suprême du Canada à l'automne de la même année, ce projet de loi menait néanmoins à la création, au 1^{er} janvier 2002, des cinq nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Gatineau et de Lévis. Le gouvernement privilégiait ainsi une approche qui réglait du coup plusieurs problèmes mis en lumière par les groupes de travail.

Des modalités sont prévues dans la loi pour que la mise en œuvre de la réorganisation municipale dans ces agglomérations se traduise par une répartition équitable du fardeau fiscal imputable à des décisions passées (mesures relatives au traitement des dettes), pour que la réduction des disparités fiscales se fasse progressivement (mécanismes d'étalement des hausses et des baisses de taxes) et pour que les citoyens conservent un contrôle sur les services de proximité (création des arrondissements). Ces mesures permettront de minimiser certains

effets négatifs que pourrait engendrer la formation de grandes municipalités.

Il est important enfin de souligner que le projet de loi 170 prévoyait deux dispositifs permettant d'assurer un fonctionnement adéquat de ces villes dès leur création. D'abord la création d'un comité de transition dont la mission était de participer à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter pour les citoyens de la ville nouvelle la transition entre les administrations existantes et la nouvelle ville. Puis la possibilité pour le gouvernement d'adopter, par décret⁴, des dispositions pour compléter la loi cadre et doter les villes nouvelles d'une charte leur permettant d'exercer l'ensemble de leurs activités dès leur création. Dix-neuf décrets ont ainsi été adoptés au cours de l'année 2001.

Les agglomérations urbaines de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Chicoutimi ont également vu naître de nouvelles grandes villes issues du regroupement de municipalités situées sur leur territoire respectif.

En septembre 2000, le gouvernement nommait des mandataires pour faire des recommandations sur l'organisation municipale et sur le financement des équipements métropolitains de ces régions⁵. Les mandataires ont déposé leur rapport en février 2001. Utilisant cette fois-ci ses nouveaux pouvoirs de décréter des regroupements, le gouvernement a décidé de donner suite aux rapports des mandataires. Les décrets de regroupement des villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay ont été adoptés en juillet 2001. Les villes de Sherbrooke et de Trois-Rivières ont vu le jour le 1er janvier 2002 tandis que la Ville de Saguenay a été créée le 18 février 2002.

À l'instar des villes créées par le projet de loi 170, ces trois nouvelles villes ont été mises en place par un comité de transition. Elles ont sensiblement les mêmes pouvoirs et les mêmes règles de fonctionnement que les autres grandes villes et deux d'entre elles, Saguenay et Sherbrooke, sont divisées en arrondissements.

Consolidation des autres agglomérations urbaines de 10 000 à 100 000 habitants

Plusieurs autres agglomérations urbaines ont été consolidées grâce aux mesures inscrites dans le projet de loi 124 adopté en juin 2001 pour favoriser le regroupement des municipalités locales.

Les nouvelles dispositions de cette loi prévoient, entre autres, que le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut exiger que des municipalités se regroupent et qu'il peut mandater un conciliateur pour aider ces municipalités dans leur démarche. Elles accordent également à la Commission municipale du Québec (CMQ) de nouveaux pouvoirs pour réaliser des études de regroupement et faire des recommandations au gouvernement. La CMQ peut dorénavant intervenir à la demande du gouvernement et, à certaines conditions, à la demande des municipalités locales concernées. Les municipalités conservent, par ailleurs, la possibilité de se regrouper sur une base volontaire.

Le bilan de la restructuration municipale dans les agglomérations urbaines de 10 000 à 100 000 habitants est le suivant :

- Des regroupements ont été réalisés dans douze agglomérations urbaines : Alma, Saint-Jean-sur-Richelieu, Matane, Saint-Georges, Thetford-Mines, Saint-Hyacinthe, Rimouski, Rouyn-Noranda, Saint-Jérôme⁶, Shawinigan, Val-d'Or et Salaberry-de-Valleyfield. Tous ces regroupements ont été réalisés à la demande du gouvernement, sauf celui de Thetford-Mines qui a été fait à la demande des municipalités.
- La Commission municipale du Québec s'est vu confier le mandat de réaliser des études de regroupement dans trois agglomérations : Magog, La Tuque et Sept-Îles. Les recommandations qui seront formulées au gouvernement pourraient mener à un regroupement des municipalités au cours de la prochaine année.
- Aucune intervention n'est par ailleurs requise dans quatre agglomérations urbaines qui ne sont formées que d'une seule municipalité : Lachute, Cowansville, Dolbeau-Mistassini et Sorel-Tracy.
- Aucune intervention n'est prévue à ce jour dans les sept agglomérations suivantes : Granby, Joliette, Baie-Comeau, Drummondville, Rivière-du-Loup, Victoriaville et Amos⁷.

Le renforcement des municipalités régionales de comté

Comme les MRC présentent des caractéristiques et des problématiques très diversifiées, il est apparu nécessaire,

dans le cadre de la réorganisation municipale, d'intervenir selon des modalités et des échéanciers adaptés à la situation propre aux différents contextes.

Trois catégories de MRC ont ainsi été créées, soit :

- 51 MRC à caractère rural
- 24 MRC mixtes (à caractère urbain et rural)
- 13 MRC situées, en partie ou en totalité, sur le territoire des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec⁸.

À ces trois catégories de MRC s'ajoutent treize municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC. Cette catégorie comprend les huit nouvelles villes formées dans les régions métropolitaines, les villes de Shawinigan, de Rouyn-Noranda, et des Îles-de-la-Madeleine où la réorganisation municipale s'est soldée par le regroupement de toutes les villes formant la MRC, ainsi que les villes de Laval et de Mirabel qui exercent déjà les compétences d'une municipalité régionale de comté.

Les MRC à caractère rural

Dans les milieux ruraux, l'objectif était de renforcer la MRC pour qu'elle puisse assumer des responsabilités intermunicipales qui sont trop lourdes à supporter pour les petites municipalités qui la composent. Le gouvernement a pour cela identifié par décret les MRC faisant partie de cette catégorie et il a modifié la loi⁹ pour qu'elles puissent exercer de nouvelles compétences.

Les 51 MRC à caractère rural ont maintenant une compétence exclusive sur l'ensemble de leur territoire en matière d'évaluation foncière et en matière de gestion des cours d'eau municipaux. Elles peuvent par ailleurs, déclarer leur compétence sur certaines matières (gestion des matières résiduelles, voirie locale, gestion du logement social et transport des personnes handicapées) et ce, sans que les municipalités locales ne puissent exercer leur droit de retrait. La loi permet également au gouvernement de leur confier de nouvelles compétences en matière d'élaboration de politiques de développement culturel et patrimonial, d'élaboration de politiques de développement économique et touristique, de financement du logement social, d'établissement de modalités de gestion et de financement d'équipements, d'infrastructures, de services et d'activités à caractère supralocal.

La loi permet enfin aux MRC à caractère rural, si elles désirent, de choisir de faire élire leur préfet au suffrage universel.

Les MRC mixtes (à caractère urbain et rural)

Les MRC mixtes sont les 24 MRC qui comprennent une agglomération urbaine de 10 000 à 100 000 habitants.

La cohabitation de petites municipalités rurales et d'une ville centre, consolidée en une seule municipalité à plusieurs endroits, demandait une réflexion plus approfondie quant au rôle que devait assumer la MRC et quant aux mécanismes de prise de décision qui devaient être privilégiés pour assurer un juste équilibre des votes entre le milieu rural et le milieu urbain.

Cette réflexion a été confiée au groupe de travail Ruest-Jutras-Nicolet qui a déposé son rapport en octobre 2001. Les dispositions législatives qui s'appliqueront aux MRC mixtes sont incluses dans le projet de loi 77 déposé à l'Assemblée nationale en novembre dernier et dont l'adoption est prévue au printemps 2002. La consultation en commission parlementaire qui s'est tenue sur ce projet de loi pourrait conduire à des modifications du projet initial.

De façon générale, mentionnons que les compétences prévues pour ces MRC dans le projet de loi tel que présenté sont plus restreintes que celles accordées aux MRC à caractère rural. Des mécanismes sont prévus pour empêcher les villes centres de contrôler les décisions et d'imposer ainsi leur volonté aux autres municipalités de la MRC. Ces MRC pourront aussi faire élire leur préfet au suffrage universel.

Les MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines

Les MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines ne disposeront plus, d'ici quelques années, de la compétence relative à l'aménagement du territoire puisque celle-ci sera prise en charge par la Communauté métropolitaine de Montréal après le 31 décembre 2005, et par la Communauté métropolitaine de Québec, après le 31 décembre 2006.

Comme l'aménagement du territoire constitue la principale compétence de ces MRC, une réflexion s'impose quant à leur avenir. Il y aura également lieu de s'interroger sur l'harmonisation de l'exercice de certaines compétences entre les MRC et les communautés métropolitaines, principalement vis-à-vis des MRC qui sont à la fois comprises à l'intérieur et à l'extérieur des limites d'une communauté métropolitaine. Les discussions se poursuivent toujours.

Tableau 3. L'organisation municipale au Québec après la réforme de l'organisation municipale¹

- 2 communautés métropolitaines
- 9 villes de plus de 100 000 habitants dans les régions métropolitaines
- des agglomérations urbaines consolidées dans presque toutes les régions
- 87 municipalités régionales de comté réparties en trois catégories :
 - 51 MRC à caractère rural
 - 24 MRC mixtes (à caractère urbain et rural)²
 - 13 MRC sur le territoire des communautés métropolitaines²
- 13 villes exerçant des compétences de MRC, dont les 9 villes de plus de 100 000 habitants
- 1 147 municipalités locales

¹ Bilan au 18 février 2002

² La MRC de Beauharnois-Salaberry, située sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, fait aussi partie du groupe des MRC mixtes (à caractère urbain et rural)

Les autres regroupements municipaux

L'adoption des dispositions législatives du projet de loi 124 pour favoriser les regroupements municipaux a également donné lieu à des regroupements de municipalités à l'extérieur des agglomérations urbaines.

Au cours de la dernière année, onze démarches de regroupement de municipalités visées par le Volet I de la Politique de consolidation des communautés locales (villages-paroisses) ont été enclenchées à la demande du gouvernement. Sept regroupements ont déjà été réalisés et les quatre autres le seront prochainement.

La Commission municipale du Québec a par ailleurs été mandatée pour réaliser des études de regroupement dans quatre municipalités. Les recommandations de la Commission pourraient conduire au regroupement de ces municipalités au cours des prochains mois.

Enfin, deux autres regroupements de municipalités ont été réalisés dans la région métropolitaine de Montréal. Il s'agit de la nouvelle Ville de Terrebonne, issue du regroupement des villes de Terrebonne, de LaPlaine et de Lachenaie, et de la nouvelle Ville de Beauharnois, issue du regroupement des villes de Beauharnois, de Melocheville et de Maple Grove. Ces villes ont été regroupées à la demande du gouvernement.

La réforme de l'organisation municipale aura laissé un contexte complètement transformé. Il faudra maintenant

que le gouvernement et les municipalités s'intéressent à l'après-réforme et développent une vision stratégique qui orientera les actions de chacun dans les années à venir. ■

Notes

- ¹ Céline Soucy est agente de recherche à la Direction des politiques municipales, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- ² Article 128 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal.
- ³ Article 120 de l'annexe VI de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.
- ⁴ Décret adopté en vertu de l'article 9 de chacune des annexes de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.
- ⁵ Les mandataires nommés pour les villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay étaient respectivement M. Pierre Gauthier, M. André Thibault et Me Pierre Bergeron.
- ⁶ Bien qu'étant intégrée à la région métropolitaine de Montréal, l'agglomération de Saint-Jérôme a été traitée distinctement dans la réorganisation municipale.
- ⁷ L'agglomération urbaine de Amos a été ajoutée aux agglomérations de recensement par Statistique Canada au recensement de 2001.
- ⁸ La MRC Beauharnois-Salaberry fait aussi partie du groupe des MRC mixtes.
- ⁹ Modifications apportées dans le projet de loi 29 adopté en juin 2001.



555, boul. de l'Université
Chicoutimi (Québec) Canada
G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011,
poste 5308 ou 2454
Télec.: (418) 545-5012
cee-uqac@uqac.ca
www.uqac.ca/~cee-uqac

Centre d'entrepreneuriat et d'essaimage
Université du Québec à Chicoutimi

Le CEE-UQAC promouvoit l'esprit entrepreneurial
et la création d'entreprises auprès de toute la
communauté universitaire. Le CEE-UQAC fait
également la promotion et le support aux activités
entrepreneuriales de développement
au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

**Promotion et sensibilisation
à l'entrepreneuriat**
Midi-conférences
Concours idée d'affaires
Stands d'information sur l'entrepreneuriat

**Formation et encadrement
en création et démarrage d'entreprises**
Ateliers sur le plan d'affaires
Concours de création et démarrage d'entreprises
Services de gestion conseils

**Développement
des activités de recherche
et d'intervention pratiques**
Bourses de recherche et d'intervention
en entrepreneuriat

Stages internationaux

Programme de stages technologiques



La Fondation de
l'Université du Québec à Chicoutimi



Programme de Maîtrise

M B A POUR CADRES

Un programme adapté aux cadres en exercice.

La personne cadre développe ses qualités
de gestionnaire par l'étude de cas concrets
et le travail en équipe, ce qui lui permet d'élaborer
de nouvelles stratégies dans le contexte
de la fluctuation et de la mondialisation des marchés.

Conditions d'admission

Expérience comme cadre
d'au moins quatre ans et posséder
un Baccalauréat en gestion, ou maîtrise
ou expérience professionnelle exceptionnelle.



Université du Québec à Chicoutimi

Alain Bouchard
Dép. des sciences économiques et administratives
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 2434 Téléc.: (418) 545-5012
Alain_Bouchard@uqac.quebec.ca
www.uqac.ca

Maîtrise en gestion des organisations

LES DÉFIS

- Créer de nouvelles entreprises.
- Affronter une concurrence mondiale.
- Innover pour améliorer la performance organisationnelle.

LE PROGRAMME

Trois orientations : Entrepreneurship, international
et innovation

Deux profils : professionnel (stages)
et scientifique (mémoire)

LA CLIENTÈLE: La Maîtrise en gestion des organisa-
tions s'adresse aux gens désireux de développer
leurs connaissances et habiletés afin de devenir acteurs
du changement et permettre à leur organisation de se
développer.

Renseignements supplémentaires

545-5011, poste 5282

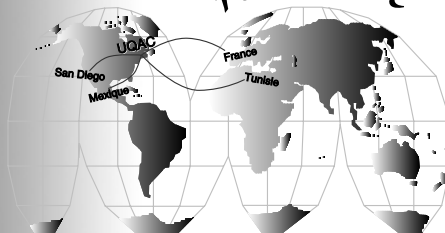
Formulaires de demande d'admission disponibles
par la poste ou en vous adressant au secrétariat de la
Maîtrise ou au Bureau du registraire.



Université du Québec à Chicoutimi

555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5282 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

Baccalauréat en administration des affaires *réinventé*



- Découvrez le monde avec nous.
- Démystifiez la mondialisation.
- Apprivoisez la diversité culturelle.
- Visez l'excellence, relevez vos défis
avec le nouveau BAA.
- Obtenez simultanément le Diplôme de BAA
et celui de l'Université
de San Diego en Californie (une première
au Canada et au Québec).



Université du Québec à Chicoutimi

Module des sciences de l'administration
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5236 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

Les MRC rurales-urbaines et le Comité Ruest-Jutras et Nicolet

Jacques Léveillé¹
Université du Québec à Montréal

Il est probable que le gouvernement adoptera une bonne partie des recommandations formulées par le groupe de travail sur le fonctionnement des 28 MRC mixtes (rurales-urbaines). Ce « succès » de la commission Ruest-Jutras/Nicolet tient au fait que son mandat était bien défini et que les autorités gouvernementales étaient disposées à recevoir ses recommandations. Cette réussite procède également d'une écoute attentive et ouverte aux attentes et aux suggestions apportées par les élus rencontrés par le groupe de travail. Enfin, il importe de noter que la volonté de continuer à vivre ensemble était présente dans une majorité des MRC soumises à l'étude, malgré les tensions au sein de ces MRC, en particulier celles qui proviennent de l'insécurité, réelle ou perçue, des populations « dites rurales » de ces MRC.

Il arrive fréquemment que nous nous désespérions du fait que les élus attendent que les feux soient bien pris avant de faire appel aux pompiers. Ainsi en est-il dans le domaine des affaires municipales. Les responsables politiques ont tendance à attendre qu'un scandale éclate ou qu'une situation s'envenime avant de donner un mandat urgent à des fonctionnaires ou à d'autres types de consultants pour qu'ils élaborent, souvent en catastrophe, une solution au problème posé. Aussi, lorsque la réaction politique vient à l'encontre de cette pratique, il est intéressant d'en faire l'analyse et d'en tirer quelques conclusions quant aux impacts de cette façon, en théorie plus normale, de produire et de mettre en œuvre des politiques publiques.

Le cas qui servira d'illustration s'inscrit dans la politique plus générale qui vise, depuis 1996, à consolider les entités municipales de base et les structures métropolitaines ou régionales dont elles font partie.

Le cas qui servira d'illustration s'inscrit dans la politique plus générale qui vise, depuis 1996, à consolider les entités municipales de base et les structures métropolitaines ou régionales dont elles font partie. Il s'agit plus précisément de 28 de ces dernières structures qui ont comme principale caractéristique de réunir des municipalités représentant des populations « dites rurales » avec des municipalités administrant des services à l'intention

de populations « dites urbaines ». Comment ces municipalités risquent-elles de coexister si les réorganisations en cours se réalisent effectivement ? Est-il possible de concevoir et de mettre en œuvre des aménagements techniques et politiques susceptibles de minimiser les heurts prévisibles ?

Voilà deux des questions qui ont préoccupé les responsables administratifs et politiques du dossier de la réforme municipale au Québec avant de former un groupe de travail sur les MRC à caractère urbain et rural en avril 2001 dont le mandat central était de recommander des mesures afin de contrôler les brasiers avant que les feux n'éclatent. Ce groupe de travail, coprésidé par madame Francine Ruest-Jutras, mairesse de la Ville de Drummondville et monsieur Roger Nicolet, maire de Municipalité de Austin, a effectivement entrepris son travail à la mi-juillet 2001 et a remis son rapport à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole à la mi-octobre 2001.

Après avoir présenté brièvement les MRC soumises à l'étude, le présent compte rendu de l'expérience du groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet fera état des principaux enjeux de coexistence que ce dernier a abordés, ainsi que les solutions qu'il a proposées en vue de les baliser ou de les solutionner. En conclusion, il sera question du sort qui fut réservé au rapport du groupe de travail, ce qui permettra une courte réflexion sur l'utilité d'une approche « prévisionnelle » eu égard à la formulation des politiques publiques.

Les 28 MRC soumises à l'attention du groupe de travail

Parallèlement à une stratégie d'intervention sur le terrain municipal occupé par des municipalités rurales et par des MRC à caractère rural, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole avait résolu de porter une attention toute particulière aux agglomérations urbaines, soit celles que l'on identifie comme les régions métropolitaines de recensement et comme les agglomérations de recensement. Ce sont ces dernières qui nous intéressent.

Les 28 MRC qui furent objets d'analyse et de recommandations de la part du groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet étaient donc composées, comme le veut la catégorie statistique à laquelle elles appartiennent, d'une ville de 10 000 personnes et de municipalités adjacentes formant avec elle un ensemble soudé par des liens de mobilité, en particulier pour fin d'emploi. À la périphérie de cette agglomération de recensement, nous retrouvons les municipalités rurales qui ont historiquement été associées aux municipalités du noyau urbain au sein des 28 MRC qui sont, pour cette raison, des MRC mixtes.

Dans 12 des 28 MRC, les municipalités rurales concentrent plus de 50 % de la population totale de leur MRC respective. Or, pour atteindre ce pourcentage, il faut évidemment qu'elles s'y mettent à plusieurs, soit toutes les municipalités de la MRC sauf la ville centre. En contrepartie, dans 16 des 28 MRC, la ville centre comprend, à elle seule, plus de 50 % de la population totale de la MRC. Dans la majorité des situations, les municipalités rurales se retrouvent donc en présence d'un « partenaire » imposant, avant même que la fusion envisagée dans la stratégie gouvernementale ne soit réalisée. Dans quelques autres cas, soit ceux que l'on retrouve dans les MRC d'Autray, du Centre-de-la-Mauricie, de Joliette, de Beauharnois-Salaberry, de Rivière-du-Nord et de Brome-Missisquoi, on évite le « partenaire » urbain unique, puisqu'il existe au moins deux villes de taille et de rôle comparables, ce qui laisse présager une dynamique de coexistence différente.

Ce déséquilibre démographique entre ruraux et urbains ne peut que s'amplifier, en faveur des « urbains », à l'issue du regroupement des municipalités formant l'agglomération urbaine.

Ce déséquilibre démographique entre ruraux et urbains ne peut que s'amplifier, en faveur des « urbains », à l'issue du regroupement des municipalités formant l'agglomération urbaine. Or, ce déséquilibre actuel ou appréhendé ne vient pas seul. Il est couplé à un déséquilibre fiscal ou financier qui, en règle générale, défavorise les municipalités périphériques des MRC. Enfin, ces deux déséquilibres sont accompagnés de leur corollaire politique et s'expriment dans les rapports de force lors des prises de décision au sein des MRC. Ce dernier point est au cœur de la problématique étudiée par le groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet.

Certes, avant le processus de regroupement des agglomérations de recensement pour consolider les villes centres, aucune des villes centres des 28 MRC ne contrôlait systématiquement le processus de décision en vigueur dans les MRC. Celui-ci obéit à la formule de la double majorité. Pour qu'une décision soit adoptée, il faut qu'elle obtienne la double majorité des votes, soit celle qui répond au poids démographique, d'une part, et celle qui prend sa source dans les lettres patentes et qui attribue un poids politique à chacun des partenaires, d'autre part. Ainsi, sauf une exception, les lettres patentes n'accordaient la majorité politique à aucune ville centre. Donc, pas de possibilité de veto de ce côté. Par contre, la majorité démographique ne pouvait pas ne pas faire sentir toute sa lourdeur. Elle donnait, *de facto*, un pouvoir de veto aux villes centres représentant plus de la moitié de la population de la MRC. Or, cet état de fait était appelé à se généraliser suite aux regroupements des agglomérations de recensement.

Possibilité de veto ne veut pas dire utilisation fréquente ou systématique du veto. Déséquilibres démographique, financier et politique ne conduisent pas inévitablement ou perpétuellement à des situations de domination et de mauvaises fréquentations. Par contre, ils peuvent générer des déséquilibres tenaces, persistants, têtus entre les faits et les perceptions de ces derniers. Le milieu municipal ne détient probablement pas le record de ces derniers déséquilibres. Mais il n'est pas non plus en reste sur ce plan. Aussi, le groupe de travail n'a pas eu à traiter que de situations conflictuelles ou minées par suite des affrontements « structurels » et « culturels » entre les partenaires ruraux et urbains au sein des 28 MRC à l'étude. Par ailleurs, les perceptions des uns à l'égard des autres, et surtout les perceptions au sujet de ce qui était en train de se tramer au plan de la réforme municipale, coloraient et colorent toujours les attitudes quant à la

volonté et quant à la capacité de vivre ensemble au sein des MRC. La crainte d'être manipulés par les « urbains » et par les réformateurs gouvernementaux est très présente chez les « ruraux ». La crainte d'être empêchés d'avancer par les « ruraux » est aussi fort présente chez les « urbains ».

La crainte d'être manipulés par les « urbains » et par les réformateurs gouvernementaux est très présente chez les « ruraux ». La crainte d'être empêchés d'avancer par les « ruraux » est aussi fort présente chez les « urbains ».

Le mandat principal du groupe de travail n'était pas de traiter spécifiquement de la problématique des « ruraux » au sein des 28 MRC. Il l'a tout de même fait parce qu'une bonne partie des difficultés de fonctionnement des 28 MRC provient du fait que les « ruraux » hésitent à investir ces structures décisionnelles pour les raisons que nous évoquerons dans un instant. Au terme de cette incursion, nous aborderons plus directement les mandats confiés au groupe de travail.

Les orphelines de la réforme municipale

Amorcée au milieu des années 1960, la réorganisation municipale a d'abord mis le cap du côté des municipalités rurales. La modernisation de la société québécoise semblait exiger, comme c'était le cas dans des sociétés comparables, une adaptation des administrations publiques aux nouvelles réalités et aux nouveaux défis. L'objectif était alors de favoriser une diminution du nombre d'intervenants dans l'espoir que ces derniers soient mieux outillés pour contribuer à la modernisation de leurs sociétés locales, tout en contribuant au mouvement plus général.

Cette stratégie n'a pas donné les résultats escomptés. Aussi, sans délaisser tout à fait leurs intentions à cet égard, et sans qu'il y ait de relation de cause à effet entre les deux stratégies, les réformateurs gouvernementaux se tournèrent progressivement du côté des milieux urbains.

La prise de conscience du fait urbain québécois fut relativement lente à se manifester. Il aura fallu au moins une bonne dizaine de commissions ou groupes d'étude, de la Commission Tremblay au milieu des années 1950 à la Commission Parizeau au milieu des années 1980, pour que le gouvernement québécois s'engage résolument à stimuler et à rajeunir l'ensemble des agglomérations urbaines du Québec. Aidé en cela par les revendications

de la trentaine de villes centres du Québec, le gouvernement prit le virage urbain et mit l'adaptation des structures administratives urbaines au premier rang de son agenda politique et administratif. De la « réforme Ryan » à la réforme Harel, en passant par les trois volets du ministre Trudel, un fil conducteur lie le tout. Pour répondre aux défis de la concurrence économique, de la croissance urbaine, de la gestion efficace et efficiente des services publics urbains actuels et de ceux qu'il faudra développer pour circonscrire et solutionner les problèmes sociaux que les milieux urbains concentrent, il faut repenser et restructurer les agglomérations urbaines.

Dans le discours et dans la mise en œuvre de cette politique urbaine, la restructuration passe invariablement par le regroupement des unités municipales formant agglomérations. Mais elle passe également par des invitations de plus en plus pressantes adressées aux partenaires des MRC pour qu'ils trouvent des façons de mettre en commun des services, des équipements supralocaux, des expertises, des ressources financières, etc. Ce sont effectivement ces invitations, et la croyance qu'elles sont faites de connivence entre réformateurs gouvernementaux et leaders urbains, qui alimentent les craintes, les hésitations et les perceptions plus ou moins fondées des « ruraux » à l'égard de tout ce qui s'élabore et se met en marche en matière de réforme municipale.

Dans les MRC qui gravitent dans le giron des régions métropolitaines de recensement, la situation des « ruraux » obéit à une logique particulière qu'il importe de bien évaluer parce qu'elle est probablement très différente de celle des autres « ruraux ». Restent les municipalités rurales qui ont et auront à vivre en « interdépendance obligée » avec leurs partenaires urbains au sein des MRC dites mixtes.

Dans les MRC exclusivement rurales, cette tension n'existe pas. De plus, la Loi 29 et l'énoncé de politique sur la ruralité contribueront probablement à faire en sorte que les municipalités rurales et leurs instances régionales, dont les MRC, se prennent en charge et conçoivent des solutions en réponse à leurs besoins et à leur capacité de payer. Dans les MRC qui gravitent dans le giron des régions métropolitaines de recensement, la situation des « ruraux » obéit à une logique particulière qu'il importe de bien évaluer parce qu'elle est probablement très diffé-

rente de celle des autres « ruraux ». Restent les municipalités rurales qui ont et auront à vivre en « interdépendance obligée » avec leurs partenaires urbains au sein des MRC dites mixtes.

Ces municipalités seront inévitablement moins nombreuses et représenteront moins de personnes. En faisant l'hypothèse que toutes les agglomérations de recensement des 28 MRC soient regroupées, le groupe de travail procédait à l'évaluation suivante :

« Les populations des municipalités rurales diminueraient de près de 40%, passant ainsi de 729 400 à 446 305 personnes. Ceci entraînerait, par conséquent, une diminution du nombre de municipalités locales qui passerait de 361 à 298, soit une diminution de 18 %. Nous estimons que, dans 46 % des MRC étudiées, les municipalités rurales compteraient désormais pour moins de 30 % de la population totale de la MRC. Dans cinq de ces MRC, la population représentée par des municipalités rurales n'atteindrait pas 20% de la population totale de la MRC. » (p. 10)

Le sentiment d'être étrangères aux préoccupations et aux aspirations des partenaires urbains de la MRC ne risque-t-il pas d'être encore plus prononcé chez les municipalités rurales restantes ? Tout comme des orphelines, abandonnées dans le champ, par leurs pères et mères administratifs ? L'expression de tels sentiments ne risque-t-elle pas, en retour, d'impatisser les leaders des municipalités urbaines à l'endroit des leaders ruraux ? Est-ce que le biais industriel et urbain attribué aux MRC mixtes par les ruraux sera encore amplifié, laissant encore plus dans l'ombre les préoccupations agricoles et rurales de ces MRC ? Autant de questions qui ont incité le groupe de travail à aborder les questions plus techniques de son mandat dans une perspective politique ouverte.

Mariage de raison ou divorce à l'amiable ?

La coexistence des ruraux et des urbains au sein des 28 MRC dites mixtes a convaincu certains qu'il valait mieux tenter sa chance avec une stratégie différente de celle qui avait conduit au mariage de raison, par les bons soins du pouvoir gouvernemental au tournant des années 1980.

Une de ces stratégies a consisté, pour deux MRC, soit les MRC d'Autray et de Bécancour, de demander au groupe de travail de plaider en leur faveur, auprès de la ministre, un changement de statut et un rattachement

au groupe des 50 MRC rurales. Pour trois autres MRC, le désir exprimé était également de procéder à un changement de statut, cette fois pour abolir la MRC actuelle au profit d'une MRC, une ville. Il s'agit des MRC de Rouyn-Noranda, du Centre-de-la-Mauricie et du Haut-Saint-Maurice. Dans ces deux derniers cas, les quelques municipalités rurales qui ne seraient pas parties à la nouvelle entente se rattacheraient à des MRC rurales voisines. Selon une même logique, il n'est pas interdit de penser que certaines municipalités rurales estimeront plus pertinent de se fondre à l'agglomération de recensement en voie de se transformer en une seule ville plutôt que de tenter un rattachement à une MRC rurale.

Une deuxième stratégie, en apparence moins radicale, procède sensiblement de la même prise de conscience quant à la difficulté de perpétuer, sous sa forme actuelle, le mariage de raison intervenu il y a trente ans. Plutôt que de se laisser convaincre par le gouvernement ou par d'autres intervenants qu'il faut mettre de plus en plus de services et équipements en commun, les tenants de cette stratégie, connue sous le nom de « formule Arthabaska » ou « formule de Victoriaville » et promue par un regroupement de villes centres, pourquoi ne pas arrêter toute cette agitation et repartir à neuf ? Un nouveau départ qui se ferait en redonnant à chacun des deux secteurs en présence son autonomie de fonctionnement et en instituant, pour un nombre limité de domaines d'intervention, dont l'aménagement du territoire, un conseil d'administration rassemblant à nouveau des représentants des deux secteurs.

Sans le dire avec autant de mots, et parfois même en disant le contraire de ce que la formule contenait vraiment, les promoteurs de cette stratégie escomptaient effectivement la fin de l'expérience des MRC pour enfin retrouver une liberté de manœuvre et d'action qui ne soit pas constamment engluée dans des discussions interminables et dans des exercices de concertation qui consomment énergie sans porter fruits. Si la formule devait se généraliser à l'ensemble des MRC mixtes, le divorce serait pratiquement consommé. Ne resterait qu'une garde partagée clairsemée.

Le groupe de travail n'a pas retenu cette dernière stratégie. Il a plutôt opté pour une stratégie qui consiste à réaménager le cadre actuel des MRC. Ce réaménagement consiste essentiellement à proposer des mesures techniques pour faciliter la coexistence des « partenaires obligés » des MRC mixtes.

Le groupe de travail n'a pas retenu cette dernière stratégie. Il a plutôt opté pour une stratégie qui consiste à réaménager le cadre actuel des MRC. Ce réaménagement consiste essentiellement à proposer des mesures techniques pour faciliter la coexistence des « partenaires obligés » des MRC mixtes. Pour introduire le compte rendu de ces mesures, voici le diagnostic que pose le groupe de travail :

« Pour la moitié des MRC soumises à notre étude, cette évolution vers une plus grande implication des MRC s'est réalisée sans heurts sérieux ou conséquents. Pour un autre quart des MRC étudiées, les problèmes de fonctionnement ont été vécus et réglés à la satisfaction des membres sans que persistent des séquelles graves ou inguérissables. Enfin, pour le dernier quart de nos 28 MRC, les problèmes de fonctionnement ont été tels que le désir de mettre en commun des expériences, des efforts monétaires et une vision d'avenir a cédé la place à l'indifférence, à la suspicion, à l'opposition, voire même au conflit ouvert.

Le fait de ne pas vivre une tension insupportable ne signifie évidemment pas que ces MRC ne rencontrent aucun problème de fonctionnement. Tel n'est pas le cas... »

Pourquoi un remède de cheval quand l'esthétique suffit ?

Les mandats confiés au groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet par la ministre Harel ne laissent aucun doute quant à la nature et à l'ampleur des recommandations attendues. Ces mandats sont au nombre de quatre :

- Identifier les différents problèmes que pose l'organisation municipale actuelle et prévisible dans les MRC visées ;
- Formuler, à l'égard de ces MRC, des recommandations relatives aux règles de prise de décision ;
- Identifier, s'il y a lieu, les nouvelles responsabilités ou compétences que ces MRC pourraient prendre en charge ;
- Examiner le mode de financement de ces MRC et, entre autres, la possibilité d'attribuer aux MRC visées des sources de revenus autonomes telles que l'allocation d'une partie plus ou moins importante des montants découlant de la mesure de diversification des revenus municipaux prévue par le pacte fiscal.

Rien dans ces mandats qui incite à revoir de fond en comble le système municipal dans les 28 territoires sur lesquels évoluent les 28 MRC et leurs partenaires socio-économiques. Aussi, le groupe de travail ne sera pas plus catholique que le pape et cherchera, dans toute la mesure du possible, à centrer ses recommandations sur les dimensions techniques. Sauf pour ce qui est de sa sensibilité toute particulière pour les communautés dites rurales, sensibilité qui se manifeste dans une section du chapitre sur la mise en contexte et dans une des huit catégories de ses recommandations générales, le groupe de travail ne déborde pas de ses mandats.

Le mandat qui concerne l'examen du mode de financement des MRC est vite réglé. Les intervenants rencontrés sont fort réservés sur cette question. Il en va de même du groupe de travail qui opte pour le statu quo et plaide pour une flexibilité volontaire de la part des partenaires dans les formules de partage des coûts d'opération des MRC.

Le mandat sur les compétences est plus délicat. La question soulève des discussions animées et parfois passionnées dans un bon nombre de MRC. La problématique est simple, mais les solutions sont moins évidentes.

Partant de l'idée qu'un organisme vivant tend, tout naturellement, à vouloir progresser, il s'agit de se demander « si » et « comment » cet organisme, en l'occurrence la MRC, peut acquérir de nouvelles compétences, les mettre au service de l'ensemble des partenaires et les faire financer par l'ensemble des contribuables de façon juste et équitable. Au préalable, il faut évidemment avoir convenu que cet organisme mérite de vivre et de progresser. Sinon, la discussion devient rapidement futile ou bien les arguments invoqués sont des écrans qui occultent les vrais motifs.

Partant de l'idée qu'un organisme vivant tend, tout naturellement, à vouloir progresser, il s'agit de se demander « si » et « comment » cet organisme, en l'occurrence la MRC, peut acquérir de nouvelles compétences, les mettre au service de l'ensemble des partenaires et les faire financer par l'ensemble des contribuables de façon juste et équitable. Au préalable, il faut évidemment avoir convenu que cet organisme mérite de vivre et de progresser. Sinon, la discussion devient rapidement futile ou bien les arguments invoqués sont des écrans qui occultent les vrais motifs.

Le groupe de travail ne se prononce pas sur le « si », c'est-à-dire sur les compétences supplémentaires qu'il convient, ou non, de confier aux 28 MRC, par législation ou par toute autre forme de délégation. Il recommande plutôt des mesures pour encadrer « comment » l'acquisition de nouvelles compétences devrait se faire et s'administrer. D'abord un principe : toute délégation de nouvelles compétences, à l'exception des compétences obligatoires que le gouvernement impose aux MRC par législation, doit être faite en faveur des municipalités locales qui sont alors libres d'en confier la gestion à la MRC ou de la gérer en propre. Ensuite des modalités : eu égard au droit de retrait des municipalités et eu égard à la participation de tous les partenaires au financement des compétences librement déléguées à la MRC.

Les mandats sur l'identification des problèmes d'organisation des MRC et sur le processus de prise de décision dans ces dernières sont deux mandats très chauds, sinon brûlants.

Comme nous avons tenté de le souligner plus haut, les difficultés à vivre ensemble trouvent une échappatoire au moment de prendre des décisions qui engagent, et les urbains et les ruraux, même sur des sujets relativement banals ou anodins. Les suspicions, fondées ou imaginées, des uns à l'égard des autres s'expriment alors librement et risquent de paralyser le travail des MRC. C'est pourquoi le groupe de travail n'a pas cherché à minimiser les problèmes de fonctionnement liés au processus de prise de décision et au mode de représentation des deux groupes de municipalités au sein des instances décisionnelles de la MRC et, par extension, au sein des CLD (Centres locaux de développement).

Toutefois, en conformité avec le traitement de ses autres mandats, le groupe de travail ne propose pas de modifications radicales au mode actuel de fonctionnement des MRC. Il recommande plutôt des mesures d'accommodement. Ainsi, la reconduction de la formule de la double majorité est assortie d'une proposition « mathématique » visant à faire en sorte que la ville centre, actuelle ou à venir au terme du regroupement de l'agglomération de recensement, ne puisse jamais détenir plus de voix (volet de la représentation politique) que l'ensemble des autres municipalités au sein du conseil des maires de la MRC. D'où l'obligation, pour la ville centre, de réaliser des alliances ou des compromis avec des intervenants ruraux pour être en mesure, non pas de bloquer, mais d'initier une action par l'intermédiaire de la MRC.

Même prudence pour ce qui est du mode d'organisation des MRC : reconduction du mode actuel d'élection du préfet accompagnée de deux recommandations visant à faire en sorte que les deux groupes de municipalités en présence puissent occuper ce poste en tandem ou en alternance ; recommandation pour retrouver ce même équilibre au sein des comités administratifs et des autres comités à l'œuvre dans les MRC ; enfin, recommandation en faveur d'habiliter les MRC qui voudraient avoir recours à la « formule Arthabaska » de pouvoir le faire en respectant certaines règles au cas où un blocage se manifesterait au cours du processus de décision à cet effet.

Au terme de ces recommandations générales, le groupe de travail a pris l'initiative de formuler des recommandations spécifiques pour toutes et chacune des 28 MRC étudiées. Il s'agit essentiellement de transcrire, en les adaptant aux situations concrètes, l'une et l'autre des recommandations « prudentielles » qui sont la marque de commerce du groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet.

Conclusion sur le sort réservé aux groupes de travail

Un groupe de travail comme celui qui fait l'objet du présent texte est essentiellement constitué pour formuler des avis pratiques. Ses mandats ainsi que son échéancier sont dictés par les contraintes de la démarche législative et par la volonté politique du parti au pouvoir.

Il est donc trop tôt pour évaluer combien des recommandations du groupe de travail auront été retenues à la fin du processus. Il est tout de même permis de dire que le texte de l'avant-projet de loi comprenait plusieurs des recommandations du groupe de travail.

Le groupe de travail coprésidé par madame Ruest-Jutras et par monsieur Nicolet ayant été institué pour donner des avis pratiques et techniques sur des sujets bien circonscrits en rapport avec la réforme municipale en cours, il importait que la remise de son rapport respecte les exigences de la démarche législative. Malgré la prolongation de son mandat, le groupe de travail déposa son rapport avant que la machine administrative et juridique ne rédige la dernière mouture des projets de loi devant être déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2001. Il aurait toutefois pu être laissé sur le carreau, n'eût été de la volonté politique qui animait le gouvernement et la

ministre des Affaires municipales et de la Métropole eu égard à la réforme municipale entreprise avec détermination depuis trois ou quatre ans.

Au moment de rédiger cette note (mi-mai), la Commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi 77, soit la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté* vient tout juste de terminer ses travaux. Il est donc trop tôt pour évaluer combien des recommandations du groupe de travail auront été retenues à la fin du processus. Il est tout de même permis de dire que le texte de l'avant-projet de loi comprenait plusieurs des recommandations du groupe de travail.

Sur le mode d'organisation des MRC, le texte de l'avant-projet de loi reformule la recommandation visant à faire en sorte que les deux groupes de municipalités en présence puissent occuper le poste de préfet en tandem ou en alternance, ainsi que celle visant à équilibrer la représentation au sein des comités administratifs et des autres comités à l'œuvre dans les MRC, en particulier dans le but de ne pas exclure la présence d'un représentant de la ville centre. Sur la formule d'encadrement du vote à la double majorité, le texte de l'avant-projet de loi s'apparente à celui que le groupe de travail avait proposé. Il en va de même pour les recommandations ayant pour objectif de dénouer des impasses quant à l'adoption des budgets d'opération et quant aux modalités et conditions administratives et financières relatives à l'acquisition et à la gestion de nouvelles compétences par les MRC mixtes.

Bref, sous réserve d'une analyse comparative plus fine des deux textes, une fois que le processus sera complètement terminé, il est permis de conclure que le groupe de travail n'aura pas travaillé en vain. A-t-il été plus performant que d'autres groupes de travail ou comités d'étude sur ce plan ? Nous ne connaissons pas d'évaluations scientifiques sur ce thème. Est-ce que les conditions qui ont présidé à sa mise sur pied et à sa réalisation étaient exceptionnellement favorables ? Probablement. Enfin, est-ce que la démarche dans laquelle s'est inscrit le groupe de travail est celle qui devrait être la démarche normale lorsqu'il s'agit d'élaborer une nouvelle politique publique. En théorie, oui. En pratique, l'élaboration des politiques publiques obéit peu souvent à un processus linéaire du type de celui dont a bénéficié le groupe de travail Ruest-Jutras/Nicolet : identification de problèmes, recherche organisée et ouverte de solutions à ces problèmes, mise à l'agenda législatif des recommandations formulées au terme de cette recherche, adoption de la nouvelle législation par l'Assemblée Nationale et mise en œuvre de cette législation.

Une fois n'est pas coutume ! La réforme municipale contient tout, et un peu plus ! ■

Note

- ¹ Jacques Léveillé est professeur à l'Université du Québec à Montréal (sciences politiques) et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).

COFFRET DES NOUVEAUTÉS DE LA COLLECTION ENTREPRENDRE



Alphonse Desjardins entrepreneur.....	24,95 \$
Faire une étude de marché avec son PC.....	24,95 \$
Former pour réussir.....	24,95 \$
Innover pour prospérer.....	27,95 \$
Mentors recherchés.....	27,95 \$
Réaliser son projet d'entreprise, 3 ^e édition.....	39,95 \$
Superviser dans le feu de l'action.....	24,95 \$
Une équipe du tonnerre.....	27,95 \$

Prix spécial : **175 \$** Prix régulier 223,60 \$

Pour commander et recevoir notre catalogue gratuit :
www.entrepreneurship.qc.ca
 (418) 646-5400 ou 1 800 661-2160



LES ÉDITIONS DE LA FONDATION DE
l'entrepreneurship

Le « Pacte fiscal » entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure

Pierre J. Hamel¹
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Il est nettement abusif de parler de « pacte fiscal » pour désigner l'entente « financière et fiscale » qui a été conclue en juin 2000 entre le gouvernement du Québec et les unions municipales ; il serait plus juste de parler d'armistice, de celles qui se signent entre un vainqueur et des vaincus. En fait, ce nouvel épisode, assez banal en somme, s'inscrit parfaitement dans la série monotone des réformes, ou plutôt des retouches successives qui, d'aussi loin qu'on puisse remonter, ont eu pour effet d'écorner systématiquement la panoplie fiscale des municipalités, en leur retirant un à un la plupart des outils fiscaux qu'elles avaient parfois développés d'elles-mêmes, pour les confiner graduellement à l'impôt foncier, à très peu de choses près.

*La raison du plus fort est toujours la meilleure :
Nous l'allons montrer tout à l'heure.
(Jean de La Fontaine)**

Les municipalités québécoises ne sont pas contraintes dans un rapport de forces exceptionnel puisque les gouvernements locaux sont partout soumis à des gouvernements nationaux généralement assez jaloux de leur pouvoir².

« Lever l'impôt – comme battre monnaie – est une prérogative de puissance publique, sinon de souveraineté. Cette donnée fondamentale explique dans une large mesure [se référant aux finances publiques locales des pays européens] :

- le rôle exclusif de l'État dans la détermination des redevables, de la nature et de la valeur des assiettes ;
- le rôle de l'État dans l'encadrement des possibilités offertes aux collectivités, pour fixer les taux ;
- le caractère strictement réglementé de la participation des collectivités aux recettes de l'État, par voie de partage »³.

Et jusqu'à maintenant du moins, le discours en vogue, sur le nouveau rôle des villes dans un monde globalisé ou sur les réseaux de villes de niveau mondial, ne s'est pas traduit par des réaménagements fiscaux conséquents. À cet égard, il est clair que la relative souveraineté des provinces canadiennes, et singulièrement celle du Québec,

est directement menacée par le combat pour une plus grande marge de manœuvre fiscale, amorcé par certains au nom des grandes villes canadiennes, discours puissamment relayé par des porte-parole « marqués » comme la banque Toronto-Dominion⁴.

On donne d'un côté ce que l'on prend de l'autre et, globalement, les municipalités y perdent au change : l'entente redonne un peu moins que ce qui avait été pris aux municipalités dans le cadre de la lutte pour l'atteinte du « déficit zéro ».

On a beau l'analyser avec la meilleure des bonnes volontés, il n'en demeure pas moins que l'entente de juin 2000 ne procède qu'à des réaménagements mineurs, sur lesquels nous reviendrons plus abondamment par la suite. Mais déjà, en s'en tenant aux grandes lignes, on constate que les montants en cause sont relativement peu importants. En fait, on donne d'un côté ce que l'on prend de l'autre et, globalement, les municipalités y perdent au change : l'entente redonne un peu moins que ce qui avait été pris aux municipalités dans le cadre de la lutte pour

* « Le Loup et l'agneau » de La Fontaine, Jean (1668), *Fables*, livre n° 1, fable n° 10, <http://www.lafontaine.net/menu.htm>

l'atteinte du « déficit zéro ». En tout état de cause, l'ampleur plus que réduite (relativement aux budgets municipaux) des sommes en cause fait paraître cette entente bien pâlotte, quantitativement tout au moins, surtout si on la jauge à l'aune d'une « paix des braves » du genre de celles que le gouvernement conclut ces temps-ci avec les nations autochtones. Qualitativement ensuite, l'entente entérine surtout l'expropriation d'une portion de champ fiscal qui se situait aux marges du foncier. On ne trouvera donc pas non plus de signes qualitatifs qui laisseraient présager d'une évolution s'infléchissant vers un peu plus de décentralisation.

Et pourtant, le Québec est tellement centralisé...

Et pourtant, le Québec est tellement centralisé que, même sans faire de la décentralisation une nouvelle religion, on peut en venir à se demander si nous ne faisons pas fausse route : alors qu'ailleurs les gouvernements locaux assument bon nombre de responsabilités – dans de nombreux pays industrialisés, c'est même une tendance qui se dessine assez nettement et parfois se confirme franchement –, les municipalités québécoises ne pèsent guère plus qu'environ 10 % des recettes et des dépenses publiques. On mesure encore mieux le rapetissement du local lorsqu'on rappelle que, au moment de la Confédération, le palier local était le niveau de gouvernement le plus important en ce qui concerne la part relative des prélèvements, devant le fédéral et loin devant le gouvernement provincial ; pour tout dire, c'est le scolaire encore plus que le municipal qui a pâti de cette érosion de ses pouvoirs, puisqu'à l'époque le premier pesait plus que le second.

Nous estimons que l'entente de juin 2000 n'est qu'un autre de ces moments qui sont venus jalonner une longue histoire caractérisée par la dépossession des municipalités et nous en présenterons brièvement quelques épisodes en rafale, en nous servant surtout du cas de la Ville de Montréal ; car Montréal souffre plus que les autres municipalités québécoises de l'étroitesse de la palette fiscale dévolue au local, à cause de sa vocation singulière : ville centre, métropole, lieu d'accueil des immigrants, des démunis, etc. Faisant face à de multiples contraintes, Montréal a historiquement démontré une très grande inventivité pour tenter de mettre en place de nouveaux prélèvements et elle a eu, à un moment ou à un autre, presque tous les types de prélèvements imaginables : impôt forfaitaire, impôt sur le revenu, impôt général sur la consommation et impôts particuliers sur certains biens

et services et, bien entendu, impôt foncier (et ses variantes, sur la valeur locative notamment).

1840 : de multiples petits impôts, droits et « cotisations »

Dès l'incorporation municipale, en 1840, la corporation municipale de Montréal prélève « [...] des droits et des cotisations sur les propriétés réelles et personnelles et sur les propriétaires et locataires, des droits sur les ventes par encan, sur les aubergistes, les regrattiers, les colporteurs et les petits marchands. La Corporation a aussi le pouvoir [...] d'imposer des droits sur les spectacles et les lieux de divertissements » [et on retrouve ici l'origine lointaine de la « taxe d'amusement » dont on reparlera par la suite] « ainsi que sur les propriétaires de chevaux et de chiens, de voitures de « plaisir » et de louage et sur les commerçants en gros et en détail »⁵.

1918-1923 : impôt forfaitaire per capita

Le Chancelier de l'Échiquier a même été littéralement décapité par des rebelles qui s'opposaient à la *poll tax*...

Montréal a même déjà connu l'équivalent d'une « *poll tax* », un impôt forfaitaire *per capita* que devaient acquitter les célibataires habitant ou travaillant à Montréal entre 1918 et 1923 ; mais comme cet impôt était très difficile et donc coûteux à appliquer – car il fallait traquer certains redevables récalcitrants – il fut abandonné⁶ et probablement sans même qu'un gouvernement supérieur ne soit tenté de le reprendre à son profit. Mis à part quelques rares cas exceptionnels, il fallut attendre le culot de madame Thatcher pour voir réapparaître brièvement en Grande-Bretagne une véritable *poll tax* municipale, en 1989 en Écosse et en 1990 en Angleterre et au Pays de Galles⁷. Mais la *poll tax* a soulevé des résistances telles que la Dame de fer a dû plier et passer la main à un successeur qui a retiré cet impôt d'un autre âge. Le Chancelier de l'Échiquier a même été littéralement décapité par des rebelles qui s'opposaient à la *poll tax*... mais c'était en 1381⁸. Six cents ans plus tard, Madame Thatcher sauva la sienne mais perdit son poste : c'est assurément un impôt maudit.

1942 : disparition de l'impôt municipal sur le revenu, « temporaire » en principe, mais qui devait s'avérer permanente

Par ailleurs, Montréal et ses voisines ont déjà bénéficié directement du produit de l'impôt sur le revenu des

personnes⁹ : de 1935 à 1942, l'impôt municipal sur le revenu des personnes était un pourcentage de l'impôt fédéral qui s'ajoutait à ce dernier, de la même manière que les provinces autres que le Québec procèdent encore aujourd'hui. Puis, à la faveur si on ose dire de la Seconde Guerre, « [...] dans le cadre des « *Wartime Tax Rental Agreements* », l'impôt municipal sur le revenu a été, pour cinq ans (de 1942-1943 à 1946-1947), remplacé par une compensation provinciale annuelle fixe de 2 030 164 \$ avant d'être définitivement aboli sans contrepartie et sans formule de remplacement »¹⁰. Après la fin de la guerre, il est peu étonnant que le gouvernement du Québec n'ait pas mené bataille pour un retour de l'impôt municipal sur le revenu, puisqu'il désirait le rapatrier, mais à son profit, et qu'il s'apprêtait à mener le coup de force que l'on sait : « Rendez-nous notre butin » clama le premier ministre Duplessis qui leva, de façon autonome, un impôt québécois sur le revenu à compter de 1954.

En Amérique du Nord, quelques rares municipalités américaines ont développé depuis ce temps un impôt sur le revenu du même type. Plus fréquemment, on trouve des municipalités qui lèvent un impôt sur les salaires versés sur leur territoire – ce que Montréal avait choisi de ne pas faire, préférant à raison un impôt général sur le revenu des résidents¹¹. En Europe en revanche, les exemples sont relativement plus fréquents, plus importants (comme en Finlande ou au Danemark, où l'impôt local sur le revenu fournit plus de 40 % des recettes communales, et même jusqu'à 60 % en Suède, où les communes sont libres d'en fixer le taux¹²) et plus sophistiqués (comme dans le canton suisse de Genève où le produit de l'impôt sur le revenu est partagé entre la commune de résidence et celle où l'individu travaille¹³). Mais, au Québec, tout le monde vous le dira : il est bien entendu parfaitement insensé, tout à fait impossible, absolument impensable, vraiment inimaginable qu'une municipalité ait un impôt municipal sur le revenu...

1965 : partage de la taxe de vente

De la même manière qu'il est impossible d'avoir un impôt municipal sur la consommation... comme celui qu'administrent encore aujourd'hui bon nombre de municipalités de par le vaste monde et comme celui que Montréal a eu de 1935 jusqu'à « avant-hier »¹⁴. En 1965, le gouvernement du Québec prend les moyens de lever la Taxe de vente du Québec (TVQ) sur tout le territoire national et pour occuper en exclusivité ce champ d'imposition¹⁵. Pour acheter le consentement des municipalités

qui y étaient présentes, on offre de ristourner un tiers du produit de l'impôt, ce tiers étant réparti comme suit : pour la moitié, il était retourné à la municipalité où l'impôt a été perçu ; il était retourné pour 40 % aux municipalités de la région où l'impôt avait été perçu et, pour 10 %, il était versé aux municipalités du Québec au prorata de leur population.

Un impôt local a donc été exproprié en échange de subventions inconditionnelles¹⁶, en refaisant ici un mouvement classique en matière de relations fiscales entre le local et le national : nombre de programmes de transferts d'un gouvernement national vers le local originent de la même manière d'une nationalisation d'un impôt jadis local.

Un impôt local a donc été exproprié en échange de subventions inconditionnelles¹⁷, en refaisant ici un mouvement classique en matière de relations fiscales entre le local et le national : nombre de programmes de transferts d'un gouvernement national vers le local originent de la même manière d'une nationalisation d'un impôt jadis local. C'est notamment le cas de la Dotation globale de fonctionnement française, cette fameuse DGF dont rêvent plusieurs administrateurs locaux¹⁸. À l'origine, l'ancêtre de la DGF prit le relais de la « taxe locale », un impôt général sur la consommation de biens et services qui lui-même avait remplacé en 1941 les très anciens droits d'octroi. La montée en puissance de la TVA, tout comme ici de la TVQ, rendit nécessaire l'élimination de l'impôt local et en contrepartie, l'État céda aux collectivités locales l'un de ses impôts, la taxe sur les salaires. Dès la première année cependant, l'État changea son fusil d'épaule et décida de verser, en lieu et place, un transfert inconditionnel calculé pour équivaloir à ce qu'aurait été la taxe sur les salaires : en 1968, naquit le VRTS, pour « Versement représentatif de la taxe sur les salaires », qui fut ensuite remplacé par la DGF en 1979. « Avec la DGF disparaît l'ambiguïté qui pouvait subsister quant à la nature du VRTS, analysé par l'État comme une dotation, et par les collectivités comme une ressource de substitution d'un impôt local. Désormais, il s'agit bien d'un prélèvement opéré sur le budget de l'État et distribué aux collectivités »¹⁹.

Au début des années 1940, Montréal avait aussi des taxes (des impôts dédiés, affectés à des fins particulières) et des impôts particuliers sur la consommation : une taxe

sur le service local du téléphone, une taxe de charité sur les appareils de radio, une taxe sur les primes d'assurance, une taxe d'eau sur les véhicules automobiles...²⁰ – quel rapport y a-t-il entre l'eau et les véhicules automobiles ? Aucun, mais pourquoi pas ? ! En France dans les années 1960, De Gaulle avait choisi de verser le produit de la vignette automobile à un fonds destiné à améliorer les retraites et cette bonne cause était en fait la meilleure des raisons du monde pour justifier la levée d'un nouvel impôt.

1969 : la « taxe volontaire » municipale de Montréal (tout comme celle de Sherbrooke) est déclarée illégale et est aussitôt expropriée par l'affirmation d'un monopole de Québec sur les loteries

Changeons de registre. De 1817 jusqu'à la fin des années 1960, la loi canadienne considérait comme nuisibles et immoraux tous les jeux de hasard, sauf les courses (si tant est que les courses soient un jeu de hasard) ; étaient interdites en particulier les loteries²¹. Le maire Drapeau avait trouvé l'astuce qui allait lui permettre de contourner le code criminel et d'instituer une loterie municipale : en 1968, il mit en place un système de taxe volontaire où l'on récompensait au hasard quelques-uns des contribuables qui avaient fait montre d'un si grand sens civique, en tirant au hasard le talon numéroté d'un reçu de taxe émis à chaque donateur, à ne pas confondre avec un vulgaire billet de loterie. Cette heureuse initiative fiscale avait rapidement été imitée par le maire de Sherbrooke. Opportuniste, le gouvernement de Québec s'est alors empressé de s'engouffrer dans la brèche ouverte dans le code criminel pour prendre la place des municipalités ingénieuses.

1979 : renonciation au partage de la taxe de vente en échange de la promesse d'une quasi-exclusivité en matière d'impôt foncier

La fin des années 1970 est marquée par l'une des plus importantes retouches apportées au système des finances publiques municipales, au point qu'on peut parler à juste titre de véritable réforme. Sous la houlette de ce grand artiste de la fiscalité qu'est Jacques Parizeau, alors ministre des Finances, le gouvernement du Québec réduisit considérablement ses paiements de transfert et reprit en exclusivité la taxe de vente, en offrant en échange aux municipalités une occupation quasi exclusive du champ foncier : désormais, il n'y aurait plus lieu d'organiser des pèlerinages à Québec pour quêter telle ou telle subven-

tion et les municipalités seraient plus autonomes, libres de fixer le taux d'un impôt qui assurerait l'essentiel de leurs ressources. Le changement fut radical : de 1979 à 1981, la proportion des revenus de sources locales dans l'ensemble des revenus municipaux passa subitement de 76,3 à 94,9 %, alors qu'inversement celle des transferts chuta de 23,7 à 5,1 %²². Les revenus tirés de la taxe de vente représentaient un peu plus de 387 millions de dollars (soit plus de 966 millions en dollars de 2002), c'est-à-dire à eux seuls 14,3 % des revenus municipaux en 1979, alors que l'ensemble des transferts inconditionnels constituaient 18,3 % du total ; en 1981, ces transferts inconditionnels ne représentaient plus que 0,9 % alors que, pour la même période, les transferts conditionnels régresaient de 5,4 à 4,3 %.

Le marché, qui séduisit les municipalités, prévoyait que les commissions scolaires seraient encore plus lourdement subventionnées par le gouvernement, de sorte qu'elles n'auraient plus besoin que d'un accès très limité au champ foncier ; pour la suite, on devait cependant voir revenir en force l'impôt foncier scolaire, au point que dans certaines zones rurales où les services et les impôts municipaux sont réduits, l'impôt foncier scolaire se compare presque à son homologue municipal. Cela rappelle le mot d'un homme politique français particulièrement truculent, Charles Pasqua, qui est connu notamment pour avoir dit : « les promesses n'engagent que ceux qui y croient ». Mais il n'en demeure pas moins qu'au départ, la réforme fut tout à fait favorable aux municipalités. En effet, la récession du début des années 1980 affecta les rentrées de la taxe de vente mais sans perturber les finances municipales qui, l'instant d'après, bénéficièrent de la flambée des valeurs immobilières de la seconde moitié de la décennie : la bouffée d'oxygène du début se transforma en véritable pactole, car les municipalités voyaient augmenter leurs rentrées tout en pouvant rabaisser leur taux sur une assiette qui se gonflait constamment.

1991 : disparition de la « taxe d'amusement »

C'est comme ça ! Pourquoi ? Parce que !

La récession qui suivit, au début des années 1990, fut quant à elle marquée par ce qu'on a, à tort, qualifié de « réforme Ryan », alors qu'il ne s'agissait que de réaménagements, somme toute, assez mineurs. La mesure la plus importante concernait les « compensations tenant lieu de taxes » – les « en-lieu » –, sur les immeubles des réseaux

des affaires sociales et de l'éducation. Il faut savoir que la Reine ne paie pas d'impôt. Aussi, les immeubles appartenant directement ou indirectement à la Couronne ne paient pas d'impôt foncier. En lieu et place de ces impôts, les gouvernements supérieurs versent presque gracieusement des en-lieu, à un niveau qui n'équivaut pas à ce que seraient de véritables impôts fonciers assis sur la valeur marchande des immeubles ; en fait, les gouvernements supérieurs déterminent leur contribution pratiquement selon leur bon vouloir. En 1991, le gouvernement annonçait son intention de relever sa compensation pour les immeubles des réseaux des affaires sociales et de l'enseignement supérieur et d'abolir toute forme de compensation pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire. L'un dans l'autre, on prévoyait que les municipalités perdraient 33,5 millions de dollars. C'est comme ça !

Pourquoi ? Parce que ! En fait, on invoqua que le Nouveau-Brunswick était la seule province, avec le Québec, à pratiquer une politique de compensation pour les écoles primaires et secondaires. Et ajoutait-on, sur le ton de l'évidence sereine et sûre de son bon droit, « [d]e toute façon, l'importance du parc immobilier scolaire dépend en très grande partie des besoins locaux. Dans un tel contexte, il n'est pas opportun que le gouvernement compense les collectivités locales pour le coût des services qu'elles doivent se donner à elles-mêmes »²³. Cette vérité immuable ainsi révélée ne devait cependant vivre que vingt ans puisque, nous le verrons, la vérité vraie est tout autre en 2000. C'est comme ça !

On croirait entendre le loup affamé expliquant les choses de la vie à l'agneau ahuri.

À vrai dire, la plus intéressante des mesures spécifiques de la « réforme Ryan » concerne l'abolition des droits municipaux sur les divertissements, mieux connus sous le nom de « taxe d'amusement ». Il s'agissait d'un vieil impôt puisqu'il y avait déjà quelque chose de semblable dès 1840 et aussi par la suite : ainsi, de 1915 à 1923, la Ville de Montréal percevait la taxe « du sou du pauvre » imposée « sur chaque personne admise à un lieu d'amusement »²⁴, taxe qui est sans doute parmi les ascendants directs de la « taxe d'amusement ». L'intérêt de cette abolition ne tient pas tant à l'importance relative des sommes en cause – il s'agissait d'un peu plus de 25 millions de dollars en 1990 – que de la façon dont cette abolition est présentée : on croirait entendre le loup affamé expliquant les choses de la vie à l'agneau ahuri.

« Ce droit s'apparente, en fait, à une taxe à la consommation tant par le taux, qui se rapproche de celui imposé par le gouvernement du Québec sur les ventes au détail, que par le fait qu'il s'applique au prix des divertissements payé par les consommateurs. Dans ce contexte, le droit sur les divertissements est un cas vraiment unique, puisque toutes les taxes à la consommation relèvent du gouvernement provincial. **Afin de corriger cette situation**, les droits sur les divertissements seraient éliminés [...] »²⁵. C'est dit simplement, sur un ton ferme mais posé, qui ne permet aucune contestation.

Les droits sur les divertissements avaient la particularité de favoriser, sans le dire, les villes centres où se concentrent les lieux de divertissements. Leur abolition pénalisait donc plus que proportionnellement des villes que le gouvernement cherche par ailleurs à soulager discrètement un tant soit peu ; c'est donc pourquoi le gouvernement a rapidement rétabli un transfert spécifique compensant ce prélèvement disparu, à la façon du « Versement représentatif de la taxe sur les salaires ».

L'opération prend toute sa saveur lorsqu'on y réfléchit un peu. Était-il juste d'affirmer que ces droits étaient tellement singuliers et incongrus qu'il faille promptement « corriger cette situation [...] puisque toutes les taxes à la consommation relèvent du gouvernement provincial » ? N'y a-t-il donc pas un autre prélèvement qui « s'apparente, en fait, à une taxe à la consommation tant par le taux, [...] que par le fait qu'il s'applique au prix [...] payé par les consommateurs » ? Et la réponse se trouvait en titre de la page suivante : les droits sur les mutations immobilières, mieux connus sous l'appellation de « taxe de bienvenue » (puisque'elle est facturée à un nouveau propriétaire qui est ainsi fraîchement accueilli dans une ville) ou, plus justement, « taxe de Bienvenue » (du nom du ministre associé à sa création). Certes, le taux est bien moindre que celui de la TVQ mais les droits de mutation s'appliquent tout de même à un achat payé par le consommateur.

Quelle est donc la logique qui permet de concilier l'abolition des droits sur les divertissements, du simple fait qu'il s'agisse d'une taxe à la consommation, d'une part et, d'autre part, la décision, dans le cadre de la même « réforme », de rendre obligatoires et uniformes les droits de mutation qui n'étaient pas imposés par 500 et quelques municipalités ? La seule argumentation logique – on l'imagine parce que personne n'avait cru bon de le spécifier noir sur blanc – tiendrait au fait que ces droits s'appliquent

sur l'immobilier et que, bien entendu, l'immobilier, c'est l'affaire des municipalités. Or, si telle était la raison, on comprendrait alors mal pourquoi tous les impôts assis sur l'immobilier ne seraient pas d'emblée concédés aux municipalités : les gouvernements supérieurs se réservent pourtant jalousement l'impôt sur les revenus tirés de la location des immeubles tout comme l'impôt sur le gain en capital tiré de la vente d'un bien immobilier. Quelle est donc cette mystérieuse logique qui prévaut, si ce n'est la raison du plus fort ?

1997 : contribution obligatoire des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales (FSFAL)

Dans la seconde moitié des années 1990, après un second échec référendaire, le gouvernement du Québec s'est engagé dans une bataille tous azimuts devant mener au déficit zéro et pour laquelle tous étaient impérativement mobilisés : les ministères et les employés de l'État, comme les municipalités et leurs employés. Aimablement, le gouvernement a, pendant un certain temps, laissé aux municipalités le choix de la sauce à laquelle elles seraient mangées, euh... le choix de leur mode de contribution à l'atteinte du déficit zéro : serait-ce en prenant à leur charge des dépenses assumées par Québec (comme le transport scolaire ou une autre) ou tout autrement, la seule chose qui comptait étant le montant de la facture qu'elle devrait assumer. Les discussions sur la façon de refiler la note ont duré presque un an, jusqu'en octobre 1997 et, devant le peu d'empressement des municipalités, le gouvernement leur a alors un peu forcé la main, tout en diminuant légèrement le montant attendu – 375 millions de dollars au lieu des 500 du départ –, en les enjoignant par voie légale à verser une contribution au Fonds spécial de financement des activités locales (FSFAL) ; ce fonds créé pour l'occasion prenait à sa charge les remboursements annuels auxquels s'était engagé le gouvernement du Québec lors de la précédente campagne de financement des infrastructures municipales.

Le gouvernement avait estimé que les municipalités pourraient encaisser sans trop de peine cette facture et ce fut généralement vrai : la plupart des municipalités ont réussi à absorber la douloureuse en puisant dans leurs surplus, en rehaussant légèrement leur impôt foncier général ou en créant un impôt foncier spécial FSFAL, ou encore, pour ne pas trop porter l'odieux du prélèvement, en renégociant les conventions collectives pour mettre à contribution à leur tour leurs employés (les municipalités

étant encouragées à le faire et épaulées en cela par l'appareillage législatif prévu à cet effet) et enfin, – et c'est le plus malheureux –, en reportant *sine die* des investissements nécessaires chaque année pour l'entretien et la réhabilitation des infrastructures urbaines vieillissantes.

2000 : réorganisation de certains transferts et création de nouveaux transferts de Québec vers les municipalités, et abolition de la contribution obligatoire au FSFAL en échange d'une renonciation à la taxe « TGE »

Une fois atteint l'objectif du déficit zéro, le gouvernement présenta le budget 2000-2001 comme un « juste retour des choses » ; il comportait diverses mesures dont celles qui concernent le monde municipal et qu'on a voulu désigner sous le label « pacte ».

Une fois atteint l'objectif du déficit zéro, le gouvernement présenta le budget 2000-2001 comme un « juste retour des choses » ; il comportait diverses mesures dont celles qui concernent le monde municipal et qu'on a voulu désigner sous le label « pacte ». En adoptant une perspective qui aplatit le temps pour annoncer d'un seul coup ce qui se déroulera sur plusieurs années – c'est la pratique dite du télescopage –, on pourrait faire paraître importante l'entente Québec-municipalités : comme le proclament les communiqués, elle rapporterait aux municipalités quelque 1,5 milliard de dollars sur une période de six ans. Annuellement, il s'agirait de 250 millions de dollars par année, soit probablement moins de 2,5 % du budget total des municipalités et des organismes municipaux²⁶. Ce n'est pas rien, certes, mais c'est tout de même 100 bons millions de moins que ce que le gouvernement du Québec est allé chercher d'autorité dans les budgets municipaux, chaque année pendant trois ans, pour combler son propre déficit.

L'opération comporte plusieurs éléments qui font écran : notamment, on met en place un nouveau régime permettant de créer cinq catégories d'immeubles qui pourront supporter des taux différents aux fins de l'impôt foncier général ; on relève les compensations pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire – en revenant donc allègrement sur la vérité énoncée vingt ans plus tôt – et on met en place divers programmes de transferts inconditionnels, certains permanents, d'autres uniquement destinés à atténuer le choc des modifications.

L'élément le plus important de l'opération consiste à abolir la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales, en échange toutefois du renoncement des municipalités à la taxe TGE (télécommunications, gaz et électricité). Cette très singulière taxe, levée sur le chiffre d'affaires des entreprises concernées, compense le fait qu'il est plus commode pour tout le monde d'exempter de l'impôt foncier un certain nombre de biens immeubles, comme les pylônes de transport de l'électricité et leur emprise au sol, ainsi que les poteaux de téléphone, du câble et ainsi de suite.

En y regardant de près cependant, on se rend compte qu'on assiste à un formidable exercice de prestidigitation. En effet, une fois l'écran de fumée dissipé, on constate que les municipalités viennent de perdre un bien bel impôt, en ce qu'il est promis à connaître une intéressante progression de son assiette au cours des années qui viennent. Or cette perte a été consentie pour gagner l'abolition de la contribution au FSFAL... Mais les municipalités n'ont-elles pas obtenu 1,5 milliard de dollars de plus ? Certes, mais par rapport à 1999. Par rapport à 1996, elles perdent.

Résumons. Dans un premier temps, en 1997, les municipalités perdent 375 millions de dollars annuellement. En 2000, elles n'ont plus à payer la contribution au FSFAL mais elles perdent la taxe TGE qui leur rapportait un peu plus : avec la fin de la contribution et la perte de la TGE, elles sont toujours perdantes d'au moins 375 millions, non ? Mais, en 2000 toujours, le gouvernement leur consent divers transferts pour un montant annuel d'environ 250 millions. Total net : les municipalités ont probablement perdu aux alentours de 125M \$ par rapport à 1996. Ce constat est bien indiqué dans un certain nombre de budgets municipaux – où telle ou telle municipalité explique à ses contribuables que, l'un dans l'autre, elle est encore perdante²⁷ ; exceptionnellement, la municipalité peut s'en sortir légèrement gagnante²⁸ ; mais les unions municipales qui persistent à présenter l'opération comme un pacte...

Le Québec est loin de s'engager vers une réelle décentralisation, à tout le moins si on s'en tient à observer ce qui se passe en matière de fiscalité. Mais, après tout, il n'est peut-être pas souhaitable que le Québec emprunte cette voie si c'est pour faire comme en Ontario.

Le Québec est loin de s'engager vers une réelle décentralisation, à tout le moins si on s'en tient à observer ce qui se passe en matière de fiscalité. Mais, après tout, il n'est peut-être pas souhaitable que le Québec emprunte cette voie si c'est pour faire comme en Ontario : en donnant aux gouvernements locaux des responsabilités en matière d'éducation, de santé et d'affaires sociales et en leur laissant tout le loisir de payer le coût de ces nouveaux mandats, ou d'au moins une partie de ceux-ci, à même une palette fiscale étriquée, ce serait assujettir des actions de solidarité à la capacité de payer du milieu. On pourrait déceler certains mouvements en ce sens au Québec : les municipalités ont été obligées de contribuer au développement économique en finançant partiellement les Centres locaux de développement ; on les oblige également à assumer une plus grande part du financement du transport en commun et de l'habitation sociale...

Seuls des transferts inconditionnels fermement ancrés dans la durée ou, mieux, un partage d'impôts nationaux, permettraient d'éviter ce qui se vit ailleurs en Amérique du Nord : la dévolution de mandats sans que ceux-ci ne soient accompagnés des ressources afférentes. Mais, dans le contexte constitutionnel que nous connaissons, est-il avantageux que le gouvernement du Québec se départisse d'une partie de ses responsabilités et de ses pouvoirs, même au profit de ses créatures municipales ? ■

Notes et Références

- 1 Pierre J. Hamel est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- 2 Le présent texte reprend, actualise et développe certains éléments présentés ailleurs, voir notamment : HAMEL, P. J. (1987). « La commission d'étude sur les municipalités. Services publics à la carte », *Relations*, n° 530 (mai), p. 125-126 ; HAMEL, P. J. (1990). « "Deffence et illustration" de l'impôt foncier assis sur la valeur marchande », dans R. Morin et al. (dir.), *Gestion locale et nouvelles problématiques urbaines au tournant des années 1990*, coll. « Études urbaines », Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, p. 37-45 ; HAMEL, P. J. (1992). « System of Canadian Local Finance ; the case of Québec Municipalities », (Colloque international intitulé « Regional Planning and Decentralization », *Journal of the Korean Regional Development Association*, vol. 4, n° 2, p. 205-219 ; HAMEL, P. J. (2001). « Changements socio-démographiques et fiscalité », dans J. Véron, S. Pennec, J. Légaré et Marie Digoix (dir.), *Le contrat social à l'épreuve des changements démographiques – The Social Contract in the Face of Demographic Change*, actes du colloque tenu dans le cadre des Deuxièmes Rencontres Sauvy et des Treizièmes Entretiens Jacques Cartier, Montréal (octobre 2000), collection « Dossiers et recherches », n° 104, Paris, INED, p. 323-344.
- 3 BLANC, J. (1997). « Apparences et réalités de la décentralisation financière dans les États de l'Union Européenne », dans

- Ph. Valletoux (dir.). *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Bruxelles et Paris, Dexia, 283 p., à la page 14.
- 4 TD Economics. (2002). « Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada », *Special Report*, 4 p., résumé traduit du rapport : « A choice between investing in Canada's cities or disinvesting in Canada's future », *Special Report*, Toronto, TD Bank Financial Group, 25 p., http://www.td.com/economics/special/db_cities0402fr.html
 - 5 FOUGÈRES, D. (1997). « Les services urbains sous surveillance politique : le pouvoir municipal et l'établissement du service de transport en commun à Montréal, 1860-1880 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXVI, n° 1 (octobre), p. 18-31.
 - 6 COLLIN, J.-P. (1994). « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, n° 1 (novembre), p. 19-31.
 - 7 LE GALÈS, P. (1990). « La réforme du système fiscal local en Grande-Bretagne », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 48 (octobre), p. 108-119.
 - 8 *Ibid.*, p. 108.
 - 9 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 23-26.
 - 10 *Ibid.*, p. 26.
 - 11 *Ibid.*, p. 24.
 - 12 VALLETOUX, Ph. (dir.) (1997). *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Bruxelles et Paris, Dexia, 283 p., à la page 54.
 - 13 PFEIFFER, K. et L. WEBER (1990). « Péréquation fiscale horizontale : le cas du partage de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques dans le canton de Genève », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 2 (juin), p. 87-113.
 - 14 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 23-27.
 - 15 À cette époque, la taxe fédérale de vente n'est pas encore la TPS et elle est prélevée au niveau du grossiste et de l'importateur, loin en amont du consommateur final.
 - 16 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 31.
 - 17 *Ibid.*, p. 31.
 - 18 DOSIERE, R. et F. GIQUEL (1982). *La commune, son budget, ses comptes. Guide pratique d'analyse financière*, Coll. « Pouvoir local », Paris, Éditions ouvrières, p. 94-98.
 - 19 *Ibid.*, p. 98 ; nous soulignons.
 - 20 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 30.
 - 21 NASPL (2002). *Lottery History*, North American Association of State and Provincial Lotteries, <http://www.naspl.org/history.html> ; Ville de Montréal, *La taxe volontaire*. Fonds du Service du greffe (VM6), Dossiers de coupures de presse, D401.12, Taxe volontaire. Fonds du Conseil de ville (VM1), Dossiers de résolution, 4^e série, n° 908. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/faq/taxevol.htm>
 - 22 PARIZEAU, J. (1986). *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal, Union des municipalités du Québec, xv et 292 p., à la page 103.
 - 23 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales. (1990). *Diverses mesures financières et fiscales. Proposition gouvernementale*, document déposé le 14 décembre à la Table Québec-Municipalités, 22 p., à la page 5.
 - 24 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 21.
 - 25 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales. (1990). *Op. cit.*, note 23, p. 9 (nous soulignons).
 - 26 Notre estimation, sur la base des prévisions budgétaires pour 2000. Gouvernement du Québec. *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, publication annuelle du Ministère des Affaires municipales, publication qui a partiellement pris la relève de ce qui s'intitulait *Analyse budgétaire des municipalités* et qui était publiée par le Bureau de la Statistique du Québec.
 - 27 Par exemple : DUBÉ, G. (2000). Le mot du maire. Rapport du maire sur la situation financière de la Ville d'Otterburn Park au 31 décembre 2000, Municipalité d'Otterburn Park <http://ville.otterburnpark.qc.ca/> ; Lapointe, D. (2000). *Prévisions budgétaires 2001. Discours du maire*, Municipalité de Salaberry-de-Valleyfield, http://www.ville.valleyfield.qc.ca/budget_previsions_2001.htm#D'année
 - 28 CHAREST, J.-G. (2000). *Rapport sur la situation financière de la municipalité de Kamouraska*, séance ordinaire du Conseil du 6 novembre, <http://iquebec.iframe.com/kamouraska/>

Réforme municipale et politique de la ruralité : question de définition

Odette Lacasse¹
Université de Montréal

Dans ce texte, nous examinons les référentiels ayant servi d'appui à la caractérisation de l'espace et du monde rural dans le cadre de la réforme municipale et plus particulièrement dans celui de la Politique nationale de la ruralité. Notre regard se porte principalement sur la définition de la ruralité et sur certaines notions qui lui sont sous-jacentes, ainsi que sur la typologie du monde rural telle qu'avancée dans cette politique. Nous soulevons par là une analyse critique des composantes de ces référentiels afin d'éclairer leurs impacts potentiels sur l'action publique et de manière plus large, sur les rapports entre espaces urbains et espaces ruraux.

Au dire de l'État québécois, le renforcement des MRC à caractère rural, tel qu'introduit dans le cadre de la récente réorganisation municipale, pave la voie à une plus grande coordination des interventions et à une meilleure cohabitation sur le territoire². Il contribuerait également à la consolidation des milieux ruraux. Fondées sur la définition de nouvelles modalités de fonctionnement, ainsi que sur l'ajout de nouvelles responsabilités et compétences devant refléter les particularités des espaces ruraux, les orientations ministérielles en regard du milieu rural s'appuient sur deux éléments. D'une part, la reconnaissance de l'apport du milieu rural en tant que partie essentielle et stratégique de la société et de l'identité québécoise et, d'autre part, des engagements qui traduisent cette reconnaissance à travers une Politique de la ruralité³ qui se veut, ni plus ni moins, « qu'un vaste chantier axé sur le renouveau et l'innovation »⁴. Dans cette perspective, les liens entre la réforme municipale et la Politique nationale de la ruralité – finalement déposée au terme de la mise en place de la réforme municipale – laissent présager une forte articulation entre les deux politiques⁵.

Le renforcement des MRC rurales peut en effet être perçu comme une réponse à un double objectif. Il satisfait d'abord les ambitions de la réforme visant à doter la gouverne municipale d'une capacité d'action renforcée. Il répond ensuite aux défis soulevés par la Politique de la ruralité et les travaux qui ont entouré son élaboration. À ce chapitre, les engagements de l'État en faveur du monde rural se concrétisent à travers un « Pacte rural » dans lequel le gouvernement incite les ministères et orga-

nismes gouvernementaux à inclure une modulation de leurs programmes et de leurs services en fonction des particularités rurales. De plus, l'insertion d'une clause territoriale doit assurer la prise en compte des caractéristiques des milieux ruraux dans les décisions gouvernementales, c'est-à-dire au moment de l'examen de projets de loi, de politiques ou de règlements.

Loin de constituer un exercice stérile, la construction commune d'une représentation de l'espace constitue un élément majeur dans tout processus d'élaboration d'une politique publique.

Dans ce qui suit, nous centrons notre attention sur les principaux référentiels servant d'appui à l'intervention publique dans le milieu rural. Utilisant pour cette lecture les deux principaux documents qui s'y rapportent, c'est-à-dire le Livre blanc et la Politique nationale de la ruralité, nous explorons de manière générale la représentation du monde rural dans le cadre de l'une et l'autre de ces politiques⁶. Nous insistons toutefois plus particulièrement sur la manière de définir l'espace et le monde rural dans la Politique de la ruralité proprement dite, en la confrontant à certains éléments de la transformation du contexte d'action, notamment en regard de la mondialisation. Cette question qui *a priori* peut sembler secondaire est au contraire cruciale. Loin de constituer un exercice stérile, la construction commune d'une représentation de l'espace constitue un élément majeur

dans tout processus d'élaboration d'une politique publique. C'est à partir d'une telle représentation commune que s'organise une image du système en question, aussi bien que les solutions et les propositions d'actions qui orienteront l'action publique⁷.

Dans le cas des deux politiques qui nous préoccupent, la construction de cette représentation spatiale occupe une place extrêmement importante et pour cause. Elle permet aux espaces urbains et aux espaces ruraux de définir leur propre territoire en regard des transformations en cours, aussi bien que de s'engager dans une redéfinition de leurs rapports mutuels. En ce sens, cet exercice sous-tend une redéfinition des alliances, des pouvoirs, des valeurs, et des conflits qui structurent l'ensemble des rapports entre tous les acteurs.

La construction de la ruralité

Après avoir éclairé la situation générale de l'organisation municipale au Québec et mis en perspective les problématiques qui lui sont spécifiques, le Livre blanc aborde si brièvement la problématique du monde rural, qu'il faudra attendre le dépôt de la Loi 29 en juin 2001, pour saisir la portée des actions gouvernementales en ce qui concerne le milieu rural. Malgré la brièveté avec laquelle on y expose la problématique du monde rural, les quelques lignes qui lui sont consacrées nous permettent néanmoins de saisir la représentation du monde rural servant d'appui à l'État pour intégrer la question rurale dans la réorganisation de la gouverne municipale. Elle se résume ici à une simple soustraction de l'ensemble du territoire national de l'espace occupé par les 31 agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants (p. 25). De toute évidence, cette représentation spatiale qui résume l'espace rural à son pourcentage d'occupation du territoire national fait écho à la définition élaborée par Statistique Canada qui se base uniquement sur deux critères : la taille démographique et la densité de population. Ainsi, comme le souligne Dugas : « on en revient finalement à ne privilégier qu'un seul aspect de l'organisation physique de l'espace, à savoir la densité de l'habitation »⁸.

Malgré les mises en garde éclairées quant à un recours systématique à une définition aussi instrumentale de la ruralité, la refonte de l'administration publique et de la gouverne municipale y prend pourtant appui. On comprendra l'utilité d'une telle approche. Elle soutient de manière efficace la délimitation des espaces en unités

territoriales et facilite par conséquent le découpage institutionnel de l'espace en zones détentrices de compétences particulières, c'est-à-dire les zones métropolitaines, les zones urbaines-rurales et les zones rurales. Sans être aussi explicite, la référence à cette définition est moins formelle à première vue dans *La politique de la ruralité* et le cadre de référence qui la guide. Bien que les deux documents se réfèrent à la définition de Statistique Canada, ils s'efforcent néanmoins de définir plus finement le mode particulier d'utilisation de l'espace rural.

Dans un premier temps, une caractérisation susceptible de fournir une meilleure lecture de la ruralité contemporaine y expose les particularités de la société rurale québécoise. Deux premiers points insistent sur des caractéristiques relevant de l'appréhension visuelle de l'espace rural, comme la faible densité du bâti, la prépondérance de l'occupation du sol par des activités reliées au secteur primaire et la forte présence de la végétation (p. 3-4). Deux autres points, davantage sociologiques, font appel à un rapport privilégié à l'espace et à la nature qu'entretiennent les ruraux, ainsi qu'à un sentiment d'appartenance que suscite la proximité des échanges dans les communautés de taille réduite (p. 4). On fait par ailleurs référence à la formation de l'identité rurale qui passe infailliblement par une identification à l'espace. À cela s'ajoute dans un deuxième temps une lecture du territoire rural proprement dit, dont l'objectif est de révéler la diversité des espaces ruraux et de susciter une modulation plus efficace des moyens d'action de la politique en fonction d'une réalité, bien plus variée et plurielle que ne le laisse entendre l'approche statistique (p. 3-4).

Quelques observations sont nécessaires en ce qui concerne l'adéquation entre la notion de local en tant que cadre privilégié des interactions, d'une part, et lieu d'appartenance et de construction de l'identité rurale, d'autre part, que suggère la caractérisation de la société rurale⁹ (p. 3-4). D'entrée de jeu, l'idée de local proposée renvoie clairement à une double référence, c'est-à-dire à un type de sociabilité et à une territorialité spécifique. Un bref retour sur l'origine de ces liens nous permet de saisir les prémisses qui fondent cette double association, ce qui nous permettra par la suite de mieux en apprécier les potentiels et les contraintes.

La société rurale : société d'interconnaissance ?

En définissant la ruralité en tant que société d'interconnaissance, la caractérisation de l'espace rural fait d'abord

appel à une notion de la campagne, du village et de la localité qui déduit un ordre social des relations de proximité. Cette façon de définir le rural puise en fait à la vision idéalisée de la vie rurale élaborée par Ferdinand Tönnies à la fin du XIX^e siècle¹⁰. Cherchant à identifier les différents modes de relations sociales propres à son époque, Tönnies développe un schéma théorique fondé sur deux concepts se référant à des formes d'organisation sociales distinctes.

Le premier renvoie à la communauté et est associé à un type de lien social, naturel et organique. Le second est dirigé vers un objectif : la société ou l'association. Alors qu'il cherche à dégager une compréhension plus exacte de la manière dont se forment ces relations sociales, Tönnies associe sa typologie des relations sociales à des formes particulières d'implantation humaines. Il en déduit que les milieux ruraux favorisent les relations communautaires, compte tenu de l'importance accordée à la famille et à l'histoire dans les villages et les petites localités rurales. Quant aux villes, leurs vertus leur viennent de la priorité qu'elles accordent au commerce, favorisant davantage les relations d'association¹¹.

Outre le clivage qu'elle maintient entre la tradition et la modernité, l'idée soutenue par Tönnies supporte toute une série d'autres oppositions, par exemple entre le temps urbain et le temps rural ou encore, entre la nature et la culture, pour ne nommer que celles-là. Mise en échec par une relecture¹² sur les travaux de Redfield portant sur le type idéal de la « *folk society* », cette opposition urbaine-rurale persiste tout de même malgré les démonstrations à l'effet que l'une et l'autre des formes de relations sociales existent indépendamment des milieux¹³.

La territorialité rurale

Quant à la référence à la territorialité, rappelons simplement que le concept de territorialité a été entrevu par les naturalistes il y a trois siècles, mais ne sera véritablement explicité qu'au début du XX^e siècle. Développé dans le champ des sciences animales, plus précisément dans celui de la zoologie, ce n'est que plus tard que l'on cherchera à le définir dans celui des sciences humaines en général. Plusieurs autres disciplines s'y intéresseront à part les sciences animales telles que la psychologie, l'anthropologie, la sociologie, la géographie, l'écologie et l'architecture. Après des débats acerbes pour émanciper le concept de territorialité humaine de celui de la territorialité animale, il n'existe toujours pas de théorie de la

territorialité humaine. Quelques interprétations s'entendent toutefois autour d'une perception de la territorialité, centrée sur le territoire en tant que lieu d'action, de protection, de propriété ou encore de personnalisation par le marquage de l'espace¹⁴. De là, émerge le fondement de l'identité rurale maintenue à travers une relation privilégiée avec le territoire.

Renforcée par son introduction à divers degrés dans les théories de la planification, cette adéquation entre la territorialité et l'identité rurale s'est traduite par une revalorisation de la culture populaire et du vernaculaire qui exalte le retour aux différences culturelles et aux spécificités locales via le « biorégionalisme »¹⁵. À ce chapitre, le régionalisme, le contextualisme, l'éclectisme historique et la préservation historique constituent autant de manières d'entrevoir cette adéquation.

Quoiqu'il en soit, à la lumière des caractéristiques de la modernité, il est nécessaire de tenir compte des nouvelles territorialités qui éclatent dans des directions différentes, au-delà de l'expérience directe et de la constitution des sujets qui se définissent à travers ce rapport¹⁶. Pour les pays développés, Raffestin rappelle que jusqu'au XX^e siècle :

[...] La territorialité était encore fortement marquée par des relations qui faisaient une large part aux lieux en tant que source d'identité. Il y avait une cohérence entre territoire et territorialité parce qu'il y avait une cohérence entre l'action d'une société et la sémiosphère à laquelle elle se référait. Cette relative unité a volé en éclats et le processus de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation n'est plus régulé de l'intérieur mais de l'extérieur¹⁷ (p. 175).

Désormais, la construction des appartenances ne s'érige plus sur un rapport univoque à un territoire d'appartenance. La structure du réseau relationnel est modelée sur la structure du réseau, devenu lui-même un hyper-espace d'interrelation, redéfini par l'accélération de la communication et des échanges entre les biens et les personnes.

En ce sens, la territorialité est le réseau, la structure relationnelle de la quotidienneté. Désormais, la construction des appartenances ne s'érige plus sur un rapport univoque à un territoire d'appartenance. La structure du

réseau relationnel est modelée sur la structure du réseau, devenu lui-même un hyper-espace d'interrelation, redéfini par l'accélération de la communication et des échanges entre les biens et les personnes. Par conséquent, on se doit d'admettre l'existence d'autres « patterns » de formation des identités aussi bien que la présence de plus en plus importante d'individus aux appartenances multiples dans les espaces ruraux.

Typologie et caractérisation de la ruralité, l'épreuve de la globalisation

Bien que la Politique de la ruralité semble reconnaître cette complexité, une autre ambiguïté subsiste notamment au niveau du découpage de l'espace rural. Tout en ne manquant pas de souligner la présence des milieux ruraux dans chacune des zones types définies par la réforme, aussi bien que la coexistence des différentes catégories d'espaces ruraux à l'intérieur d'un même territoire, ce découpage perpétue le modèle classique d'organisation de l'espace, ancrée dans les théories générales de la structure urbaine. En fait, en divisant l'espace en trois catégories d'espaces¹⁸ à partir de la zone métropolitaine, la classification que suggère la politique de la ruralité conforte le référentiel spatial de la réforme municipale et en poursuit la logique. Dans ce modèle, l'organisation générale de l'espace se diffuse par zones concentriques à partir du centre urbain. Or, l'émergence d'un ordre spatial différent devient de plus en plus apparente. Que l'on pense entre autres à l'organisation de l'espace des métropoles modernes qui est avant tout polynucléaire. Ce qui n'est pas sans impacts sur les zones rurales.

À notre avis cette ambiguïté dans la manière de décrire l'espace rural est due à la transcription de diverses typologies des espaces ruraux européennes aux espaces ruraux québécois. Cet emprunt ne se limite pas au seul découpage territorial, il englobe également une caractérisation du monde rural qui s'apparente à celles mises de l'avant par Mendras¹⁹ en 1984, reprise par Kayser en 1990²⁰. Tout en cherchant à poser un regard renouvelé sur les mutations à l'œuvre au niveau des espaces ruraux, la description des deux auteurs demeure fortement liée à une interprétation qui passe à travers le prisme de la société paysanne. Leur caractérisation en conserve d'ailleurs plusieurs traits²¹. En outre, malgré la volonté de considérer l'ensemble des campagnes du monde occidental, la lecture de Kayser est pour sa part très euro-centrée.

Il faut d'abord rappeler que les ouvrages respectifs de Mendras et de Kayser – le premier publié en 1984 et le

second en 1990 – demeurent des références extrêmement pertinentes pour comprendre les transformations qui ont eu cours depuis la fin des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980. Toutefois, l'observation prend fin à une époque cruciale de notre histoire, c'est-à-dire à la fin de la guerre froide et au moment de la chute du mur de Berlin (1989). À partir de là on assiste à une amplification des phénomènes qui supportent la mondialisation. Nous n'entrerons pas ici dans les détails de ce nouveau bouleversement qui emprunte lui-même des directions qui apparaissent *a priori* antinomiques. Disons simplement que l'accélération du processus de globalisation au cours de la dernière décennie donne cours à deux interprétations.

La première constate que l'espace se détache de ses emprises territoriales pour être traversé par des influences liées à d'autres contextes sociaux qui ne sont pas nécessairement présents sur la scène locale²². Au plan économique, nous serions passés d'une économie d'échelle à une économie de réseau qui ne se construit plus à partir du centre, mais à partir du réseau total où les firmes transnationales développent des unités de production dans plusieurs sous-régions. Dans cette perspective, la relation traditionnelle centre-périphérie est dissoute et remplacée par une distinction entre les centres et les périphéries. Selon Harvey²³, le système économique qui était auparavant contrôlé par les États s'est transformé en un système décentralisé, régulé par le marché et les flux monétaires, rendant l'économie plus volatile et spatialement instable. On assiste également à une augmentation des modes d'organisation – transnationaux, internationaux, macro et micro régionaux, municipaux ou locaux – et à la multiplication des réseaux qui traversent les différents niveaux administratifs²⁴. Par conséquent, l'évolution de la société globale se poursuit au-delà des contraintes d'espace, de temps, d'appartenance et de frontières et touche tous les espaces, y compris les espaces ruraux, aussi bien ceux des pays en voie de développement que ceux des pays occidentaux.

L'évolution de la société globale se poursuit au-delà des contraintes d'espace, de temps, d'appartenance et de frontières et touche tous les espaces, y compris les espaces ruraux, aussi bien ceux des pays en voie de développement que ceux des pays occidentaux.

La seconde interprétation montre pour sa part l'accélération depuis les années 1990 du phénomène de concentration

et de métropolisation. Associé à la globalisation et à la poursuite du mouvement d'urbanisation, ce phénomène revêt des significations différentes selon les aires géographiques à partir desquelles il est observé. Dans l'ensemble, les dynamiques de métropolisation tendent à concentrer les fonctions de commandement, d'administration et de décision²⁵, à renforcer la spécialisation fonctionnelle des territoires et à favoriser la concentration des activités tertiaires.

Les deux interprétations prennent toutefois acte de l'intensification des processus d'échange et l'alignement de forces autrefois adverses qui occasionnent un nouveau bouleversement des relations globales-locales, tant au niveau économique, social, spatial que culturel. Elles ne négligent pas non plus le renforcement des régionalismes supranationaux qui ont suivi la fin de la guerre froide et l'apparition de nouveaux rapports entre l'Asie, l'Amérique, l'Europe et la Russie. Pas plus qu'elles n'ignorent l'émergence d'un « nouveau régionalisme » à travers lequel s'intensifient les pouvoirs des macros régions qui coordonnent les flux de capitaux. Que l'on pense entre autres à l'Union Européenne (UE), à l'Accord de libre-échange Nord Américain (NAFTA) ou encore à la zone de Coopération Économique Asie-Pacifique (APEC).

À la lumière de ces mutations, deux constats peuvent être dégagés. D'abord, la caractérisation que propose la Politique de la ruralité ne nous permet pas de saisir correctement les transformations survenues dans la dynamique de la mondialisation après 1989. Ensuite, compte tenu des transformations à l'œuvre, il devient de plus en plus difficile de maintenir que la société rurale est une société d'interconnaissance, que les rapports sociaux qui s'y construisent se définissent avant tout à travers les rapports à l'espace local ou que l'identité rurale se construit uniquement en lien avec une communauté spécifique. Dans ce contexte, plusieurs pistes de réflexion nous sont offertes, notamment en ce qui concerne la culture territoriale. En effet, il serait utile de se demander en quoi le maintien d'une culture territoriale et son inscription formelle dans une politique de la ruralité permettent au milieu rural de faire face au renforcement des pouvoirs des villes que sous-tend la réforme municipale. À ce chapitre, l'efficacité du concept de territorialité dans le cadre des politiques publiques au Québec pourrait également faire l'objet d'une évaluation. Il en va de même de la typologie des espaces ruraux que met de l'avant la Politique de la ruralité. En regard de la spécificité des espaces ruraux québécois, il ne serait pas

inutile d'évaluer la capacité de cette dernière à éclairer efficacement la modulation des interventions de l'État dans le milieu rural.

Conclusion

Malgré les efforts pour circonscrire plus adéquatement le milieu rural, la définition que suggère la Politique de la ruralité ne permet pourtant pas de dépasser les limites de l'approche statistique sur laquelle s'appuie la réforme municipale. Étant donné les efforts déployés depuis plusieurs années par les mouvements ruraux, incluant le milieu agricole, pour que l'on reconnaisse la diversité des expressions contemporaines de la ruralité, il est étonnant que l'on accepte que la définition de l'espace rural soit fondée sur une élaboration typologique inachevée dans le cadre d'une politique qui souhaite édifier son action précisément à partir de ces mêmes caractéristiques. Ce qui soulève la difficulté posée par l'introduction de tels découpages territoriaux dans l'élaboration de politiques publiques. Les ambiguïtés relevées et les questions posées ne servent aucunement à nier l'existence de spécificités rurales. Il s'agit davantage de questionner la concordance de la caractérisation du monde rural en regard du contexte qui est le nôtre, tout en évitant de verser dans une interprétation qui ne verrait que le jeu des forces globales et négligerait de rendre compte des résistances et des stratégies d'actions élaborées par les acteurs touchés par ces nouveaux bouleversements²⁶.

Étant donné les efforts déployés depuis plusieurs années par les mouvements ruraux, incluant le milieu agricole, pour que l'on reconnaisse la diversité des expressions contemporaines de la ruralité, il est étonnant que l'on accepte que la définition de l'espace rural soit fondée sur une élaboration typologique inachevée dans le cadre d'une politique qui souhaite édifier son action précisément à partir de ces mêmes caractéristiques.

Enfin, il faut bien l'admettre, la représentation de la ruralité que présente la Politique nationale de la ruralité correspond davantage à un modèle théorique d'organisation de l'espace et à un modèle de société rurale qui traduit, malheureusement trop schématiquement, une réalité dont on peut dire sans se tromper qu'elle est bien plus complexe. Il va sans dire que son intégration telle quelle dans une politique publique pose plusieurs problèmes. Outre

la possibilité de gommer la diversité réelle des expressions contemporaines de la ruralité, elle risque de repousser ou plutôt, de maintenir systématiquement l'espace rural dans celle d'un tiers espace : celui qui vient après les zones urbaines et urbaines-rurales. Or, bien que cette tripartition spatiale soit perceptible, force est de constater qu'elle ne s'exprime pas de manière aussi linéaire.

C'est pourquoi il est nécessaire de se rappeler que la typologie n'est pas un but, elle est un instrument de compréhension de l'interaction sociale qui doit tenir compte du fait que les interactions ou les idéaux types ne sont jamais définitifs, qu'ils évoluent en regard d'un contexte qui leur fournit leur validité opératoire. En ce sens, elle doit être confrontée à l'observation systématique du réel. À cet égard, les typologies futures devront s'intéresser à ce que la plupart des interprétations de la mondialisation soulignent, à savoir que deux tendances s'interpénètrent. D'un côté, il y a fragmentation ou dissolution de l'espace, de l'autre, concentration des lieux de pouvoirs. Quant aux caractérisations de la société rurale, elles devront intégrer des liens entre les transformations observées au niveau global et les transformations politique, économique, sociale et culturelle de l'organisation sociale des communautés rurales.

La typologie n'est pas un but, elle est un instrument de compréhension de l'interaction sociale qui doit tenir compte du fait que les interactions ou les idéaux types ne sont jamais définitifs, qu'ils évoluent en regard d'un contexte qui leur fournit leur validité opératoire. En ce sens, elle doit être confrontée à l'observation systématique du réel.

La tendance à penser la question globale-locale comme si elle ne procédait que d'une simple dynamique de polarisation entre les espaces locaux et les espaces globaux doit aussi être considérée. Dans la forme la plus aiguë de cette perception le local est perçu comme une forme d'opposition ou de résistance à l'hégémonie globale. Cette interprétation est portée à minimiser le travail engagé par l'État pour adapter ses stratégies pour être en mesure de gérer les tendances simultanées de fragmentation et de concentration. Face à cela, la politique d'agglomération qui vise le renforcement des pôles urbains et de la métropole peut être vue comme un choix exercé par l'État pour restructurer son rôle d'agent dans le processus de la mondialisation plutôt que de se voir

uniquement à sa remorque. Dans ce contexte, les raisons qui font en sorte qu'une définition, qui se veut contemporaine de la ruralité, réitère un schéma explicatif fondé sur l'opposition traditionnelle ville-campagne, tradition-modernité, nature-culture et, qui plus est, que l'élite rurale y souscrive, prend un tout autre sens. Il ne reste qu'à souhaiter que le maintien de l'opposition urbaine-rurale ne conduise à une dualisation plus forte encore ou à un repli réducteur sur l'identité menacée. ■

Notes et références

- 1 Odette Lacasse est étudiante au Doctorat en aménagement à l'Université de Montréal. Ce texte a bénéficié de l'appui de la Fondation Desjardins (Subvention de recherche doctorale 2001-2002).
- 2 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 131 p.
- 3 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2001). *Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir*, Québec, Ministère des Régions, 45 p.
- 4 Allocution prononcée par le Premier ministre Bernard Landry le 6 décembre 2001 au moment de rendre publique la Politique de la ruralité.
- 5 Cette politique n'ayant pas été encore adoptée au moment du dépôt du Livre blanc, la réforme de l'administration municipale s'appuiera sur le Cadre de référence de cette politique jusqu'à l'adoption de la version définitive de la Politique de la ruralité, finalement déposée le 6 décembre 2001. Pour plus de détails sur le Cadre de référence, voir: GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Cadre de référence. Politique de la ruralité. Pour une occupation dynamique du territoire*, Québec, Ministère des régions, 46 p.
- 6 Nous considérons le Cadre de référence comme une partie intrinsèque de la Politique nationale de la ruralité, c'est pourquoi nous ne les distinguerons pas de manière formelle dans la suite du texte.
- 7 MULLER, Pierre (1990). *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », p. 42.
- 8 DUGAS, Clermont (1997). *Problèmes de définition et de caractérisation du monde rural*, Rouyn-Noranda, Actes du Symposium sur la ruralité et le développement des petites collectivités, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, p. 18-24.
- 9 La caractérisation de la société rurale se définit en ces termes : « les membres de chaque collectivité se connaissent, ils ont le sentiment d'appartenir à une communauté spécifique qui s'identifie au territoire qu'elle occupe ». Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Op. cit.*, (1999). p. 4-6.
- 10 Tönnies est considéré comme le père de la sociologie rurale. Voir à ce sujet BELL, Collin et Howard NEWBY (1971). *Community Studies. A Selection of Readings*, Londres, Cass, p. 23.

- 11 Voir à ce sujet TÖNNIES, Ferdinand (1957). *Community and Society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*, East Lansing, Mich., Michigan State University Press, 298 p.
- 12 Voir à ce sujet LEWIS, Oscar (1951). *Life in a Mexican Village: Tepoztlan Restudied*, Urbana, University of Illinois Press, 512 p.
- 13 Pour plus de détails sur ces démonstrations, voir les deux classiques à ce sujet : 1) PAHL, R.E. (1966). « The Rural-Urban Continuum », *Sociologia Ruralis*, vol. VI, n° 3-4, p. 263-297 et 2) GUSFIELD, Joseph R. (1967). « Tradition and Modernity : Misplaced Polarities in the Studies of Social Change », *American Journal of Sociology*, vol. 72, p. 351-362.
- 14 En ce qui concerne les débats entourant la territorialité animale et humaine, voir MALMBERG, Torsten (1984). *Human Territoriality: Survey of Behavioural Territories in Man with Preliminary Analysis and Discussion of Meaning*, Paris, Mouton Publisher, 346 p.
- 15 HAMEL, Pierre (1996). « Crise de la rationalité : le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action », dans Robert Tessier et Jean-Guy Vaillancourt (dir.), *La recherche sociale en environnement. Nouveaux Paradigmes*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 61-74.
- 16 SAINTONGE, Jean et Oleg STANEK (1985). « L'évolution de la structure industrielle dans l'Est du Québec », dans Michel Boisvert et Pierre Hamel (dir.), *Redéploiement industriel et planification territoriale*, Montréal, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, p. 235-262.
- 17 RAFFESTIN, Claude (1986). « Écogenèse territoriale et territorialité », *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p. 173-185.
- 18 Grosso modo le découpage de l'espace rural se compose de zones centrales situées dans l'environnement immédiat des centres urbains, de zones intermédiaires plus éloignées, mais qui conservent un dynamisme leur permettant une certaine prospérité et où l'agriculture y est encore importante, et de zones périphériques où la conjonction des problèmes économiques et démographiques contribue à la dévitalisation et à la marginalisation de plusieurs localités.
- 19 MENDRAS, Henri (1984). *La fin des paysans, suivi d'une réflexion sur la fin des paysans : Vingt ans après*, Paris, Actes Sud, 370 p.
- 20 KAYSER, Bernard (1990). *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin, 316 p.
- 21 Par exemple, pour Kayser la ruralité se définit comme suit : 1) une faible densité des habitants et des constructions faisant apparaître une prépondérance des paysages à couverture végétale ; 2) un usage économique à dominance agro-sylvo-pastorale ; 3) un mode de vie caractérisé par l'appartenance à de petites collectivités et un rapport particulier à l'espace ; 4) une identité et une représentation spécifique fortement connotées par la culture paysanne (Kayser (1990). *Op. cit.*, p. 13).
- 22 GIDDENS, Antony (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 186 p.
- 23 HARVEY, David (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell, 468 p.
- 24 Ces réseaux se composent de corporations, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales aussi bien que de professionnels et d'individus liés par le réseau électronique. Voir à ce sujet HELD, D. et A. MCGREW (1993). « Globalization and the Liberal State », *Government and Opposition*, vol. 28, n° 2, p. 260-288.
- 25 ASCHER, François (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345 p.
- 26 FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil.

Commentaires

Clermont Dugas¹

Université du Québec à Rimouski

Ce texte très pertinent d'Odette Lacasse concerne un aspect qui peut paraître marginal mais qui est en fait majeur pour l'application de la politique de la ruralité. La mise en œuvre de tout programme à incidence spatiale oblige à identifier et caractériser des territoires d'application. C'est un exercice qui peut être assez anodin dans bien des circonstances, notamment lorsque les choix s'imposent d'eux-mêmes ou reposent sur des critères très précis, mais qui devient plus délicat quand on s'appuie sur des éléments conceptuels qui évoluent et prêtent à interprétation. C'est à cet exercice qu'a dû se livrer le gouvernement du Québec pour l'application de sa politique de la ruralité. Il a dû donner une dimension opérationnelle à sa définition du rural.

Dans son analyse madame Lacasse met en évidence la multiplicité et la complexité des éléments en cause. Son texte très dense auquel nous souscrivons pour l'essentiel, peut donner lieu à une longue analyse. Nous nous limiterons à en commenter et expliciter quelques aspects que nous aborderons sous trois thèmes différents, soit la ruralité contemporaine et ses processus de changement, les modes d'appréhension de cette ruralité et les implications du découpage effectué par le gouvernement.

La ruralité contemporaine

Les processus d'échange ont des effets sur l'évolution des milieux ruraux et sur la perception qu'ont les ruraux de leur propre territorialité. Au fil des ans, ils ont conduit à modifier les caractéristiques économiques, sociales et

culturelles du monde rural et la relation à l'espace des ruraux ainsi que la dimension de leur périmètre d'appartenance. Les ruraux sont devenus en effet des gens très mobiles au plan géographique. Ils se déplacent beaucoup et sur des distances souvent grandes pour le travail, l'accès aux services et les loisirs. Plus de la moitié des ruraux travaillent en dehors de leur localité de séjour. Cette mobilité contribue à la diversification des structures occupationnelles et ce qui est le plus important, au maintien des services dans de nombreuses localités ou à l'existence des localités qui ont perdu leurs services. Tout cela n'est pas sans conséquences sur la définition à attribuer au rural moderne et à toutes les dimensions symboliques et perceptuelles qui s'y rattachent.

Plus de la moitié des ruraux travaillent en dehors de leur localité de séjour.

Au Québec, la plupart des ruraux ont au moins deux territoires d'appartenance auxquels ils se sentent intimement liés. Il y a tout d'abord le périmètre étroit de leur localité qui peut entraîner une forme d'identité et de sociabilité, une certaine solidarité à la communauté et à l'occasion un esprit de clocher jugé souvent excessif et la région fonctionnelle qui correspond à leur aire de déplacements quotidiens ou hebdomadaires et dont les emplois et l'infrastructure de services affectent directement leur qualité de vie. Pour certains, le périmètre du réseau social se calque davantage sur celui de cette région, à laquelle s'intègre une dimension urbaine dans la plupart des cas.

La mobilité géographique qui est prise en compte pour délimiter les agglomérations de recensement (AR) et les régions métropolitaines de recensement (RMR) contribue en milieu rural au tissage de la trame culturelle et socio-économique. Elle favorise aussi l'interrelation urbain-rural qui est maintenant une composante majeure de la vie des ruraux. Sans cette mobilité, les disparités tant entre l'espace urbain que rural qu'à l'intérieur du monde rural seraient beaucoup plus fortes. La territorialité rurale est maintenant celle d'un espace élargi à celui d'une sous-région mais sans nécessairement correspondre à celui de la municipalité régionale de comté (MRC). Elle ne doit donc pas être mal interprétée en regard des réformes municipales.

Les changements qui affectent l'ensemble de la société contribuent à donner une importance accrue à deux carac-

téristiques qui concernent une vaste partie de l'espace rural. Il s'agit de la taille démographique des localités et de leur position par rapport aux centres de services, villes et principales artères de communication. Ces variables ont des incidences majeures sur la nature des services disponibles, les relations sociales, le dynamisme du milieu et le potentiel de développement. On peut même supposer qu'elles ont maintenant beaucoup plus de signification que les notions d'identité et de territorialité et figurent parmi les plus déterminantes pour l'avenir de nombreuses localités.

Les changements qui affectent l'ensemble de la société contribuent à donner une importance accrue à deux caractéristiques qui concernent une vaste partie de l'espace rural.

L'évolution du monde rural s'est faite dans un contexte d'interrelations avec l'ensemble de la planète. Néanmoins, on peut supposer que l'accélération du phénomène de mondialisation ces dernières années a des conséquences plutôt marginales sur les transformations du monde rural en regard des changements opérés depuis un demi-siècle. La mise en valeur des ressources naturelles qui est un fondement majeur de l'économie rurale a toujours été dépendante de la demande extérieure et de l'évolution de la conjoncture internationale. Par contre, le phénomène de concentration évoqué par madame Lacasse apparaît beaucoup plus déterminant tant pour des localités que des régions rurales. Il signifie une déstructuration des services et une fragilisation accrue de nombreuses entités. En fait, la mondialisation sert d'argument pour justifier à tort ou à raison la concentration ou la métropolisation. Le gouvernement du Québec s'y réfère comme un des justificatifs à sa réforme municipale

Les modes d'appréhension de la ruralité

Tous les milieux ruraux du monde comportent à la fois des analogies et des différences. Alors que les éléments communs réfèrent surtout aux densités humaines, à la place du milieu naturel et à la mise en valeur des ressources, les différences concernent la démographie, l'utilisation du sol, les structures occupationnelles, les infrastructures de services, les niveaux de vie, les modes d'aménagement, le degré de technicité, l'habitat et la vie de relations. La prise en compte de tous ces paramètres conduit à une grande hétérogénéité de milieux ruraux et à des conceptions différentes de la ruralité. En conséquence, il y a

pratiquement autant de définitions du rural qu'il y a de pays. Ainsi selon les endroits, les seuils démographiques de démarcation entre le rural et l'urbain varient d'au moins 250 à 30 000 habitants.

En conséquence, il y a pratiquement autant de définitions du rural qu'il y a de pays.

Dans une tentative de clarification, on peut identifier quatre sortes de définitions différentes du rural au Québec. La plus commune est d'ordre perceptuel et correspond à l'idée que chacun se fait du rural. Une telle perception dépend du milieu de vie et de l'expérience acquise avec les réalités rurales. Une deuxième définition est d'ordre normatif et établie par Statistique Canada sur la base de la taille démographique et de la densité. Cette définition s'inscrit dans l'ensemble des concepts géostatistiques utilisés pour fin d'inventaire par l'organisme. Une troisième définition peut être qualifiée de juridique en ce sens qu'elle correspond aux statuts officiels de rural ou urbain utilisés par le gouvernement pour qualifier les municipalités et identifier leur cadre juridique. La quatrième définition peut être cataloguée d'opérationnelle en ce sens qu'elle peut servir à déterminer des territoires d'analyse en fonction d'objectifs précis ou encore d'application de programmes ou politiques particulières. C'est ce type de définition qui a été utilisé dans la Politique nationale de la ruralité avec une certaine référence à l'approche normative de Statistique Canada mais sans lien avec la dimension juridique du gouvernement québécois.

En procédant à son découpage du rural, le gouvernement du Québec nourrit cependant l'ambiguïté. D'une part, il s'appuie sur les concepts de AR et RMR de Statistique Canada pour déterminer les contours des nouvelles villes et, par voie de relation, la configuration de la zone rurale, d'autre part, il ignore la définition de rural de ce même organisme.

En procédant à son découpage du rural, le gouvernement du Québec nourrit cependant l'ambiguïté.

L'approche gouvernementale est à la fois réductrice et simplificatrice. Elle est aussi porteuse de confusion parce que tout comme dans la réforme sur l'organisation municipale, les mots urbain et rural perdent leur sens usuel. Pour un certain nombre de localités, la définition opéra-

tionnelle va à l'encontre de la définition juridique. En fait, il semble que c'est plutôt une approche perceptuelle qui a prévalu pour la désignation du territoire rural. Cette confusion n'est toutefois pas nouvelle puisqu'on en trouve des manifestations dans les années 1960 lors de fusions municipales impliquant de vastes espaces ruraux comme ceux de l'île Laval, de Gaspé, Percé, Mirabel, etc. Par voie législative ou par décret gouvernemental, des régions ont été réduites à la dimension du local et des entités rurales ont été transformées en espaces urbains.

La confusion entre le local et le régional a été en quelque sorte institutionnalisée en 1997 dans la politique de soutien au développement local et régional qui a donné lieu à la mise en place des CLD alors que les concepts « local » et « régional » sont abordés avec ambiguïté. Là, comme dans le Livre blanc sur la réforme municipale, le régional devient du local.

Le cas de la ville de Gaspé illustre bien l'ambiguïté qui existe au niveau des concepts. Par le bill 67 sanctionné le 19 décembre 1970, le gouvernement du Québec créait la ville de Gaspé en fusionnant 12 municipalités rurales. Cette nouvelle entité devenait officiellement la ville la plus importante de la Gaspésie dépassant par plus de 5 000 personnes la « vraie » ville de Matane. En se référant uniquement aux données officielles, différents analystes situent Gaspé au sommet de la hiérarchie urbaine régionale. Mais, les faits ont eu raison de la fiction. Durant les 30 dernières années, avec une augmentation de 4,1 % l'agglomération de Matane, en dépit de ses problèmes économiques, a eu un comportement démographique davantage de type urbain alors que l'agglomération de Gaspé qui a perdu 13 % de ses effectifs a évolué selon la trajectoire des milieux ruraux à problèmes. Malgré ses quelque 15 000 habitants en 2001, Gaspé n'a pas droit au statut officiel d'agglomération urbaine de Statistique Canada car le tiers seulement de sa population est agglomérée. Par contre, Matane bénéficie de ce statut, ce qui lui a valu le processus de fusion forcée. Dans le cadre de l'application de la Politique nationale de la ruralité, Gaspé se voit attribuer un statut d'entité rurale, tout en demeurant « officiellement » la ville la plus peuplée de la Gaspésie.

Implications du découpage gouvernemental

En considérant rural tout ce qui est à l'extérieur des agglomérations de recensement, le gouvernement transforme en entités rurales, des municipalités auxquelles il

a attribué le statut juridique de ville et qui sont régies par la Loi des cités et villes. Parmi ces municipalités, certaines ont passé du statut rural à celui d'urbain pendant qu'on mettait en place la politique de la ruralité. Mais il considère aussi comme rurales, de véritables villes aux sens fonctionnel et territorial du terme. Ce faisant, il va même à l'encontre des critères de caractérisation du territoire rural qu'il donne aux pages 3 et 4 de son document sur la politique de la ruralité. Les petites villes de La Sarre, Mont-Laurier, Asbestos, La Malbaie-Pointe-au-Pic, Coaticook, Sainte-Anne-des-Monts, Mont-Joli, Sainte-Marie, Trois-Pistoles, Roberval, Nicolet, etc., deviennent territoires d'application de la politique de la ruralité. Avec ces municipalités urbaines, ce n'est plus seulement un problème de définition qui est en cause, mais la signification même et les effets éventuels de la politique.

Le fait de considérer urbain tout l'espace inclus à l'intérieur des nouvelles municipalités issues des AR, amène aussi ses incohérences.

Le fait de considérer urbain tout l'espace inclus à l'intérieur des nouvelles municipalités issues des AR, amène aussi ses incohérences. Les petites municipalités rurales de Sainte-Blandine, Sainte-Odile-sur-Rimouski et Mont-Label qui ont été fusionnées à Rimouski ne peuvent bénéficier de la politique de la ruralité. Cette situation est déplorée par le maire de Rimouski, qui aimerait bien profiter des retombées de la politique. Les municipalités de Le Bic et Saint-Anaclet qui font partie de la banlieue de Rimouski et aussi de l'AR et qui ont échappé à la fusion sont incluses dans le territoire d'application de la politique.

Cette confusion au plan des définitions se double d'une trop forte généralisation dans la caractérisation du rural. En référant aux trois grandes zones de localités rurales mentionnées dans la politique de la ruralité, Odette Lacasse parle d'une typologie inachevée. Il s'agit effectivement d'une classification beaucoup trop sommaire pour traduire toute l'hétérogénéité rurale et la diversité des conditions de vie et des problèmes qui s'y manifestent et ce, d'autant plus que les centres de services et petites villes sont assimilés au rural. Les localités ne sont pas classifiées en fonction de leurs caractéristiques réelles et surtout de leurs problèmes. La typologie ne permet pas de mettre en évidence les problèmes structurels comme ceux liés à la distance et à la dispersion et qui sont responsables des difficultés observées. Cela ne peut faire autrement qu'avoir

des implications sur l'efficacité de la politique. Ses modalités d'application risquent aussi d'en atténuer la portée pour les municipalités les plus fragiles. On peut même présumer qu'elle va contribuer à agrandir les disparités dans le monde rural. La dichotomie centre-périphérie a des chances de se renforcer à l'intérieur même des MRC en ce qui a trait aux projets choisis par le conseil de la MRC. Là, comme ailleurs, le poids politique a son importance. ■

Note

- 1 Clermont Dugas est professeur au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Rimouski.

Réplique

Odette Lacasse

Je remercie Clermont Dugas pour la diligence avec laquelle il s'est acquitté de sa tâche de critique. Les exemples qu'il fournit pour illustrer son commentaire permettent à juste titre d'éclairer des notions que j'ai abordées de manière sans doute trop théorique. Étant pour l'essentiel en accord avec ses commentaires, je me contenterai de relever uniquement quelques éléments sur lesquels j'aimerais concentrer ma réplique. Il s'agit d'une part, des éléments permettant de caractériser la ruralité contemporaine et principalement de la question de la territorialité et d'autre part, de la question relative au mode d'appréhension de la ruralité.

En ce qui concerne les premiers éléments, je dois dire tout d'abord qu'en soulevant les limites de la notion de territorialité – telle que soutenue dans le cadre de la Politique de la ruralité – j'ai voulu démontrer en quoi cette interprétation ne permet pas de rendre compte des mutations de l'espace rural, pas plus qu'elle ne permet de saisir le processus de formation identitaire dans le contexte des sociétés modernes avancées. À l'inverse de monsieur Dugas, la lecture critique du concept de territorialité en tant que composante de l'identité, ne m'amène pas à en diminuer l'importance au profit de variables telles que la taille démographique ou la proximité du centre. Je crois bien au contraire que la compréhension des nouvelles formes de territorialité s'avère d'une importance capitale dans le cadre d'une politique

particulariste telle que celle de la ruralité. En mettant de l'avant les éléments qui caractérisent l'espace et la société rurale, c'est bien aux particularités et aux différences de la ruralité que s'adosse tout le contenu de la politique. C'est pourquoi cette dernière me semble se rapprocher de ce que l'on appelle communément : « une politique de l'identité et de la différence » (*identity politics*) à l'instar des politiques féministes ou ethniques. Si cela est effectivement le cas, il faudrait à tout le moins mesurer l'impact d'une prépondérance de variables spatiales sur les variables sociologiques de l'identité comme le suggère monsieur Dugas, questionner ce déplacement et en évaluer les répercussions sur le contenu de la politique elle-même.

En outre, la notion de réseau à laquelle je me réfère n'est pas tout à fait la même que celle que suggère l'idée de mobilité géographique. Elle renvoie davantage au partage des valeurs et de la culture que facilitent entre autres les technologies de l'information. Elle se distance en cela des liens trop étroits qu'entretient la territorialité classique avec l'espace. Je ne veux pas dire par là que le concept de mobilité géographique soit inadéquat. Il demeure utile pour saisir un type de mobilité et établir des liens, entre le caractère routinier de certaines activités et l'étendue du cadre des interactions sociales qui leur correspond. Toutefois, il existe d'autres formes de mobilité, de « chronotopes », ou plus clairement de relation à l'espace et au temps, qui tiennent compte des caractéristiques des sociétés postindustrielles. Dans un contexte de mondialisation, la structure relationnelle de la quotidienneté ne se limite pas seulement à la dimension physique du cadre des interactions sociales. L'espace se dissocie progressivement du lieu et les réseaux ont la possibilité de se structurer à partir d'autres contextes sociaux à travers le monde.

D'une part, il faut tenir compte de la possibilité d'entretenir des communications et des relations indirectes, voire routinières, avec des individus en dehors de cet espace familial. Le maillage de groupes environnementaux internationaux avec plusieurs groupes locaux est suffisamment explicite de cette tendance. D'autre part, cette prise en compte nous permet d'intégrer dans nos analyses la transformation de la structure sociale des milieux ruraux qui, loin d'être homogène, est composée d'individus aux appartenances multiples pour qui le territoire de sociabilité dépasse largement le territoire de la région fonctionnelle. Je pense ici à ces nombreux

immigrants et néo-ruraux qui ont rejoint les rangs des ruraux. En ce sens, il m'apparaît difficile de soutenir que les « ruraux » ont au moins deux territoires d'appartenance et que le réseau social se calque sur celui de la région fonctionnelle. C'est pourquoi il faut prendre acte de la superposition des différentes formes de réseaux et, ce faisant, des différentes formes de territorialité.

En ce qui concerne le mode d'appréhension de la ruralité, j'acquiesce à l'idée que tous les milieux ruraux comportent à la fois des analogies et des différences. Toutefois, il est nécessaire de distinguer ce qui appartient à la caractérisation – qui relève de la pensée classificatoire – de ce qui appartient à la compréhension sociologique. Ce sont en fait deux étapes distinctes de l'analyse typologique. L'objectif de la première vise la description systématique. Les éléments communs ou spécifiques décrits par monsieur Dugas, tels que la densité, l'utilisation du sol, les structures occupationnelles ou encore la démographie appartiennent à cette phase. La seconde, la compréhension sociologique, cherche quant à elle à élucider la conduite des individus et à comprendre ce qui les singularise. Elle s'intéresse par exemple à la manière dont les ruraux interprètent leur identité dans un contexte postindustriel, à mettre à jour les thèmes qu'utilisent les ruraux pour se définir ou encore le sens qu'ils donnent à leur conduite. Les deux étapes en viennent éventuellement à se conjuguer mais demeurent des activités distinctes, aux objectifs différenciés. Les assimiler, ou privilégier l'une ou l'autre phase, a forcément des répercussions sur la politique publique qu'elles cherchent à éclairer et dont l'objectif est de faire sens.

Enfin, j'aimerais apporter quelques éléments à la clarification sur les définitions de la ruralité que présente monsieur Dugas. Premièrement, la définition adoptée par le ministère devrait plutôt être qualifiée d'institutionnelle, même si elle demeure opérationnelle. Deuxièmement, les définitions d'ordre « perceptuel » n'appartiennent pas à la même catégorie que les définitions normatives, juridiques et « institutionnelles » de la ruralité qui visent une certaine instrumentation du concept de ruralité. Selon moi, elles relèvent davantage du domaine de la représentation que de celui de la perception. Elles ne procèdent pas d'un jugement sur quelque chose qui serait devant nous, en dehors de nous, comme un paysage ou un tableau. La ruralité résulte d'un processus de médiation entre des acteurs aux intérêts diversifiés qui entrent en lutte pour définir une vision du monde qui leur permettra

éventuellement de se situer par rapport à un ensemble plus large, que ce soit la société qui est la leur ou le monde en général. En ce sens, il faut faire une distinction très nette entre les définitions normatives, juridiques et institutionnelles de la ruralité et les représentations sociales de cette dernière. C'est effectivement le choc entre les premières et les secondes qui est le plus souvent à l'origine des conflits.

L'ambiguïté et la simplification dans l'approche gouvernementale naissent en partie de cette confusion

institutionnalisée comme le remarque très justement monsieur Dugas. Mais il y a plus. La vision structuraliste de la ruralité que met de l'avant le gouvernement laisse croire qu'il y aurait en effet une ruralité qui existe en soi dont il s'agirait simplement de définir les variables pour garantir la légitimité et l'efficacité de sa politique. Or, le problème de la ruralité appartient davantage à un processus de construction sociale qui met en jeu des intérêts, des valeurs et des rapports sociaux dans lesquels le poids politique a manifestement de l'importance. ■

Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles ?

Serge Belley¹

École nationale d'administration publique

Les Communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais ont été créées en 1970. Selon le gouvernement et les élus des villes centres, les communautés urbaines n'auraient pas mis fin aux problèmes qu'elles devaient contribuer à résoudre : étalement urbain, iniquités fiscales, absence de vision régionale en matière d'aménagement et de développement économique. Cet article décrit et analyse les innovations institutionnelles apportées par les communautés métropolitaines à la lumière de l'expérience des communautés urbaines.

Les Communautés urbaines de Montréal (CUM) et de Québec (CUQ) et la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) ont été créées le 1^{er} janvier 1970. Au cours de leurs trente années d'existence, elles ont fait l'objet, à maintes reprises, de remises en question, de querelles politiques et de modifications législatives. En dépit d'une existence tourmentée, elles sont tout de même à l'origine de plusieurs réalisations importantes, qu'il s'agisse de la modernisation des méthodes d'évaluation foncière et locative ou de l'amélioration des services et des équipements en matière de transport en commun, de gestion des déchets et d'assainissement des eaux.

Le destin des communautés urbaines pouvait difficilement échapper au tourbillon de la réorganisation municipale qui s'enclenche peu après le dépôt, en avril 1999, du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales². En effet, un an plus tard, le gouvernement dépose un Livre blanc³ dans lequel il annonce la disparition des communautés urbaines et leur remplacement par trois nouvelles instances supramunicipales. Si la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)⁴ et la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)⁵ verront effectivement le jour, celle prévue dans l'Outaouais ne sera pas créée. Le gouvernement opte plutôt pour la création d'une structure plus légère et unifonctionnelle qu'il désigne sous le nom de Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais (CCAO)⁶.

Au moment où s'amorcent les travaux de ces trois nouvelles institutions d'agglomération, il n'est pas inutile de rappeler les motifs qui sont à l'origine de la création

des communautés urbaines au Québec, de même que la nature des problèmes politiques et administratifs qu'elles ont connus. Ces motifs sont-ils les mêmes que ceux qui ont conduit à la création, trente ans plus tard, des communautés métropolitaines ? Ces dernières feront-elles face à des problèmes similaires à ceux qu'ont connus les communautés urbaines ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre dans cet article. Pour ce faire, notre réflexion s'articulera autour des cinq éléments qui structurent, selon nous, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dont la finalité est la régulation des enjeux métropolitains d'aménagement et de développement. Ces éléments sont le territoire sur lequel l'instance de régulation exerce sa juridiction, les compétences ou domaines d'intervention de cette instance, ses règles de représentation et de décision et ses sources de financement.

Des agglomérations urbaines à la fois « surgouvernées » et « sous-gouvernées »

Quels sont les principaux motifs⁷ à l'origine de la création des communautés urbaines en 1970 ? Au-delà de certains problèmes particuliers, comme l'inefficacité des services policiers à Montréal, les déficiences du transport en commun dans la région de Québec et la concurrence exercée par la Commission de la Capitale nationale (CCN) dans la région de l'Outaouais, plusieurs problèmes sont communs aux trois agglomérations.

Il y a, en premier lieu, la fragmentation municipale qui, en faisant de chacune de ces agglomérations un territoire

«surgouverné», rend difficiles la concertation et la planification régionale en matière de transport en commun, d'aménagement du territoire et de développement économique. Il y a, en second lieu, l'étalement urbain, conséquence de l'urbanisation accélérée des années 1950 et 1960, elle-même encouragée par les politiques gouvernementales, tant provinciales que fédérales, en faveur de l'extension du réseau autoroutier et de l'habitation de basse densité. Il y a, enfin, le déménagement, dans les nouveaux centres commerciaux et parcs industriels de la banlieue, des commerces et des industries implantés dans les quartiers, jusque là florissants, de la vieille ville. Abritant une proportion plus élevée de ménages à faible revenu, et déjà aux prises avec des problèmes de vieillissement de leurs infrastructures, les villes centres voient ainsi s'effriter progressivement leur assiette fiscale. À la fin des années 1960, dans les trois agglomérations urbaines, le poids démographique et économique relatif de la ville centre est en chute libre. Son poids politique connaîtra bientôt le même sort, si rien n'est fait pour renverser cette tendance⁸.

«Surgouvernées» sur le plan municipal, ces trois agglomérations urbaines, conclut le gouvernement, sont, par contre, «sous-gouvernées» sur le plan régional.

«Surgouvernées» sur le plan municipal, ces trois agglomérations urbaines, conclut le gouvernement, sont, par contre, «sous-gouvernées» sur le plan régional. Sa politique des regroupements municipaux volontaires n'ayant pas produit les effets voulus, le gouvernement opte finalement pour une régionalisation de certains services dans les trois agglomérations. Ainsi naîtront en 1970 les communautés urbaines.

Des solutions nouvelles à de vieux problèmes

Les communautés urbaines n'auraient donc pas mis fin aux problèmes qu'elles devaient contribuer à résoudre : étalement urbain, iniquités fiscales, absence de vision régionale d'aménagement et de développement. Quelles sont, en fonction des cinq éléments dégagés plus haut, les innovations institutionnelles apportées par les communautés métropolitaines et censées résoudre ces problèmes ?

Le territoire. Dans les trois agglomérations urbaines concernées, ce sont les limites géographiques et politiques

et non la réalité économique qui ont été prises en compte pour délimiter le territoire de juridiction des anciennes communautés urbaines. À Montréal, le territoire sera limité à l'Île de Montréal, alors que le développement économique et urbain la débordait déjà largement. À Québec, après avoir jonglé avec la possibilité d'étendre le territoire de la CUQ à la Rive-Sud, le gouvernement se ravise et ne retient finalement que la zone la plus urbanisée sur la Rive-Nord. Dans l'Outaouais, le territoire retenu doit faire contrepoids à celui de la CCN. Il comprend donc une importante zone rurale sise au pourtour de la zone urbanisée. Cette décision explique que cette communauté, dont le territoire est près de cinq fois plus étendu que ceux de la CUM et de la CUQ, s'appellera «régionale» plutôt qu'«urbaine».

À Montréal, comme à Québec, on constate rapidement que l'urbanisation se poursuit à l'extérieur des limites de juridiction des communautés. D'où la difficulté pour elles de planifier efficacement l'aménagement du territoire, le transport en commun et le développement économique. Dans l'Outaouais, c'est la difficile cohabitation des milieux ruraux et urbains qui conduira, vingt ans plus tard, soit en 1990, à l'exclusion des petites municipalités rurales de la CRO. Celles-ci formeront la nouvelle municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais et la CRO sera rebaptisée «Communauté urbaine de l'Outaouais» (CUO).

C'est pour pallier l'absence d'adéquation entre le territoire institutionnel des communautés urbaines et l'espace économique régional que les nouvelles communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et la CCAO ont hérité d'un territoire beaucoup plus étendu, correspondant *grosso modo* à celui de leur région métropolitaine de recensement.

C'est pour pallier l'absence d'adéquation entre le territoire institutionnel des communautés urbaines et l'espace économique régional que les nouvelles communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et la CCAO ont hérité d'un territoire beaucoup plus étendu, correspondant *grosso modo* à celui de leur région métropolitaine de recensement. À Montréal, la CMM inclut, outre la nouvelle Ville de Montréal, la nouvelle Ville de Longueuil, Laval et une dizaine de MRC situées dans la couronne nord et sud de l'Île de Montréal. Son territoire abrite un peu plus de trois millions d'habitants répartis dans quelque soixante-dix municipalités.

À Québec, en plus de la nouvelle Ville de Québec, la CMQ inclut la nouvelle Ville de Lévis et les MRC de l'Île d'Orléans, de la Côte-de-Beaupré et de la Jacques-Cartier, soit en tout environ 650 000 habitants répartis dans quelque 25 municipalités. Dans l'Outaouais, la CCAO, qui est chargée de déterminer les grandes orientations et les principaux axes d'intervention en matière d'aménagement et d'urbanisme⁹, exerce sa compétence unique sur le territoire de la nouvelle Ville de Gatineau et de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Son territoire abrite une population de quelque 250 000 habitants répartis dans huit municipalités.

Sur le plan territorial, les communautés métropolitaines apportent donc une innovation institutionnelle substantielle. Cette innovation était possible sans l'imposition des regroupements municipaux. Ces derniers ont réduit le nombre de municipalités, mais ont fait de certaines d'entre elles des joueurs beaucoup plus importants. Moins surgouvernées sur le plan municipal, les communautés métropolitaines pourront-elles exercer plus facilement et efficacement leurs compétences ?

Les compétences. Organismes multifonctionnels, les communautés urbaines s'étaient vu attribuer des compétences en matière d'évaluation foncière, d'aménagement du territoire, de transport en commun, de développement économique, d'assainissement des eaux et de gestion des déchets. À Montréal, la CUM s'était vu, de plus, attribuer la responsabilité des services policiers. Dans l'Outaouais, la CRO devait aussi assurer la production de l'eau potable. Les communautés se sont acquittées, dans certains cas plutôt mal que bien, de ces nombreuses responsabilités. Le plus souvent, ce sont les rivalités entre la ville centre et les villes de banlieue, ou entre le milieu urbain et le milieu rural dans le cas de la CRO, qui ont empêché les communautés d'assumer pleinement et efficacement leurs compétences.

En matière d'aménagement, par exemple, il faudra attendre une quinzaine d'années avant que la CUQ et la CUM adoptent leur premier schéma d'aménagement. Dans le cas de la CRO, ce sera huit ans. Les pressions des municipalités membres pour réaliser leurs objectifs de développement et les stratégies des promoteurs-constructeurs pour mettre en valeur leurs avoirs fonciers, sont au nombre des raisons qui retarderont l'accord des élus municipaux sur cette importante question. Aussi, lorsque les premiers schémas entreront en vigueur, le gros de la croissance urbaine aura déjà eu lieu et les promoteurs

auront largement tracé les lignes de force du développement. Quant aux moyens mis à la disposition des aménagistes des communautés pour appliquer les objectifs des schémas et contraindre les municipalités à s'y conformer, ils seront beaucoup trop timides pour renverser la vapeur.

Il en va un peu de même en matière de promotion et de développement économique où les objectifs et les efforts des municipalités entreront souvent en concurrence avec ceux des communautés. À Québec, la Communauté devra se résoudre à se départir de ses deux parcs industriels, aménagés à grands frais dans les années 1970. Elle déléguera aussi sa responsabilité en matière de promotion économique à un organisme indépendant, afin de la soustraire aux influences politiques.

Les réalisations des communautés auront plus de succès en matière d'évaluation foncière, de transport en commun, d'assainissement des eaux et de gestion des déchets. Des investissements importants seront consentis par les communautés pour améliorer la qualité de ces services qui s'avère franchement déficiente. Outre les services policiers à Montréal, ce sont ces services, dont le transport en commun, qui accapareront la plus grande partie du budget des communautés. L'augmentation rapide des coûts de ces services et son impact sur les quotes-parts assumées par les municipalités membres, obligeront toutefois les communautés à ralentir le rythme de leurs investissements dans ces domaines. Au tournant des années 1990, c'est la détérioration du contexte économique et la réduction des subventions gouvernementales (« réforme Ryan ») qui, en accentuant encore un peu plus l'étranglement budgétaire des communautés, les conduiront à prendre d'autres décisions impopulaires.

Des compétences assumées par les communautés urbaines, quatre le seront désormais par les nouvelles communautés métropolitaines : l'aménagement du territoire, le développement économique, la planification de la gestion des déchets ou des matières résiduelles¹⁰ et la planification du transport en commun. Elles héritent de plus de deux nouvelles compétences : le développement artistique et culturel et les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain. La CMM assumera aussi des compétences en matière d'assainissement des eaux, de planification du réseau artériel métropolitain, de logement social, d'assainissement de l'atmosphère et de promotion internationale. Quant à la CMQ, elle aura aussi compétence en matière de développement touristique.

Dans plusieurs cas cependant, comme l'aménagement du territoire, le développement économique et le développement artistique et culturel, il ne s'agit pas de compétences exclusives, mais bien de compétences partagées avec les villes et les MRC membres et les arrondissements des nouvelles villes. Les deux seules compétences exclusives des CM concernent les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale. On peut donc anticiper des tensions politiques, voire des conflits, entre ces différents niveaux institutionnels. D'autant que les résultats des premières élections à s'être déroulées dans les nouvelles grandes villes, notamment à Montréal et à Québec, ont bien montré que l'opposition entre l'ancienne ville centre et les anciennes banlieues, dont plusieurs sont devenues des arrondissements, est encore bien présente. La nouvelle Ville de Gatineau hérite, quant à elle, des compétences qu'assumait l'ancienne CUO.

Les deux seules compétences exclusives des CM concernent les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale. On peut donc anticiper des tensions politiques, voire des conflits, entre ces différents niveaux institutionnels.

Les CM ont jusqu'au 31 décembre 2006 (2005 dans le cas de la CMM) pour adopter leur schéma d'aménagement et de développement. Ce schéma devra notamment énoncer une vision stratégique du développement économique, social et environnemental du territoire métropolitain. Il remplacera les schémas existants. La nouvelle CCAO aura, quant à elle, jusqu'au 31 décembre 2003 pour adopter le document déterminant les grandes orientations, ainsi que les principaux axes d'intervention qui guideront la Ville et la MRC des Collines-de-l'Outaouais en matière d'aménagement et d'urbanisme.

En plus d'adopter un plan des grands enjeux économiques de développement de leur territoire, les CM devront établir un programme de partage de la croissance de la richesse foncière. Avec les schémas, ces deux outils de contrôle devraient permettre aux nouvelles CM de mieux orienter le développement de leur territoire et de partager plus équitablement les retombées fiscales. C'est du moins le pari qu'a fait le gouvernement. C'est toutefois lors des décisions « communautaires » entourant la détermination des objectifs et des modalités d'application de ces outils

qu'il sera possible d'évaluer la volonté politique réelle des acteurs municipaux de donner préséance à l'intérêt métropolitain sur les intérêts locaux. D'où l'importance des règles qui encadrent leur représentation politique et la prise de décision.

C'est toutefois lors des décisions « communautaires » entourant la détermination des objectifs et des modalités d'application de ces outils qu'il sera possible d'évaluer la volonté politique réelle des acteurs municipaux de donner préséance à l'intérêt métropolitain sur les intérêts locaux.

Les règles de représentation et de décision. Ces règles ont fait l'objet de plusieurs mésententes à l'intérieur des anciennes communautés urbaines. Tour à tour, les villes centres et les villes de banlieue, ou encore les municipalités urbaines ou rurales dans le cas de la CRO, ont réclamé des amendements législatifs à ces règles pour que leur représentation soit mieux assurée au sein des instances décisionnelles (conseil et comité exécutif). Les motifs à l'origine de ces demandes de modifications étaient souvent les mêmes : meilleure adéquation entre la représentation politique et la taille démographique des villes, ou encore, entre la représentation politique et l'importance relative des quotes-parts versées par chacune. Qu'en est-il de ces règles dans les nouvelles CM et à la nouvelle CCAO ?

Le conseil de la CMM compte 28 membres : le maire et 13 conseillers de la Ville de Montréal, le maire et deux conseillers de Laval, le maire et deux conseillers de Longueuil, 4 maires de la Rive-Nord et 4 maires de la Rive-Sud. Le maire de Montréal est le président du conseil. C'est ce dernier qui désigne le vice-président. Les décisions sont prises à la majorité simple, sauf celles qui concernent l'adoption du budget de la Communauté et du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière et l'acquisition et la construction d'équipements ou infrastructures à caractère métropolitain qui requièrent une majorité des deux tiers des voix exprimées. Le comité exécutif compte, quant à lui, huit membres : les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil auxquels s'ajoutent trois conseillers de Montréal, un maire de la Rive-Nord et un maire de la Rive-Sud, lesquels sont désignés par le conseil parmi ses membres. Le maire de Montréal assume la présidence. Les décisions se prennent à la majorité simple.

Le conseil de la CMQ est composé de 17 membres : le maire et huit conseillers de Québec, le maire et quatre conseillers de Lévis et les trois préfets des MRC membres. Le maire de Québec en assume la présidence et le conseil désigne le vice-président. Les décisions se prennent à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Sauf celles qui concernent l'adoption du schéma métropolitain, du plan des grands enjeux de développement économique et du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière qui requièrent, en plus, la majorité des voix exprimées des représentants de Lévis et celle des préfets. Le comité exécutif se compose de cinq membres : le président de la Communauté, le maire de Lévis et trois personnes désignées parmi les préfets et les conseillers municipaux membres du Conseil. Les décisions sont prises à la majorité simple.

Dans l'Outaouais, la CCAO est composée d'au moins huit membres et d'au plus 16 provenant en nombre égal des conseils de la nouvelle ville de Gatineau et de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Le maire de la nouvelle ville et le préfet de la MRC en sont membres d'office et occupent en alternance, pour une période de deux ans, les postes de président et de vice-président. Les décisions sont prises à la majorité simple.

Il est à souhaiter que ces règles de décision plus contraignantes ne conduisent pas à des solutions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable », permettant à chacun des acteurs, comme ce fut souvent le cas dans les anciennes communautés urbaines, de réaliser, sans trop de mal, ses objectifs de développement.

Les règles de représentation et de décision en vigueur dans les nouvelles CM et à la CCAO montrent que le législateur a usé de prudence, jouant l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs. Si, théoriquement, les nouvelles villes de Montréal et de Québec possèdent un droit de veto au conseil de leur communauté, leur appui étant requis pour faire adopter les décisions¹¹, elles doivent, en contrepartie, obtenir l'appui d'autres acteurs politiques pour faire passer « leurs » projets. Sur les questions stratégiques, comme le schéma d'aménagement et les enjeux de développement économique à Québec, ou encore le partage de l'accroissement de la richesse foncière et l'acquisition et la construction d'équipements ou infrastructures à caractère métropolitain, tant à Québec qu'à

Montréal, les majorités requises obligeront l'ensemble des acteurs à des compromis. Il est à souhaiter que ces règles de décision plus contraignantes ne conduisent pas à des solutions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable », permettant à chacun des acteurs, comme ce fut souvent le cas dans les anciennes communautés urbaines, de réaliser, sans trop de mal, ses objectifs de développement.

Les sources de financement. La question « qui paie et comment ? » a souvent été au centre des tensions et des conflits qui ont nui au bon fonctionnement des communautés urbaines. Ces dernières, dont les dirigeants n'ont jamais été élus au suffrage direct, n'ont jamais bénéficié, non plus, d'un pouvoir de taxation. Le principe « *No taxation without representation* » l'a toujours emporté. Sans légitimité politique et ressources fiscales propres, une instance « politique » a une capacité de régulation d'autant plus limitée que ses dépenses sont assumées par d'autres instances qui jouissent, elles, de ces deux attributs. On ne se surprendra donc pas si la question du partage équitable des dépenses entre les municipalités membres soit revenue souvent dans les discussions entourant le fonctionnement des communautés urbaines. Sauf pour certains services, comme l'incinération des déchets, dont les coûts étaient répartis selon le principe de l'utilisateur-payeur, c'est essentiellement le potentiel fiscal des municipalités qui servait de critère pour l'établissement des quotes-parts versées par les municipalités.

Les investissements des communautés métropolitaines dépendront donc de la volonté de leurs dirigeants d'utiliser les pouvoirs dont elles ont hérité en matière d'acquisition ou de construction d'infrastructures ou équipements à caractère métropolitain, de logement social et de projets de développement.

Les communautés métropolitaines n'innoveront pas beaucoup à ce chapitre. Tout comme les communautés urbaines, leurs dirigeants ne sont pas élus au suffrage direct et elles ne disposent pas de pouvoir de taxation. Quant à leurs dépenses, de beaucoup inférieures, il est vrai, à ce qu'elles étaient¹², elles continueront d'être réparties entre les municipalités membres sur la base de leur potentiel fiscal. Les investissements des communautés métropolitaines dépendront donc de la volonté de leurs dirigeants d'utiliser les pouvoirs dont elles ont hérité en matière d'acquisition ou de construction d'infrastructures ou

équipements à caractère métropolitain, de logement social et de projets de développement. Le nombre et l'envergure de ces projets étant fonction des sommes d'argent, plus ou moins importantes, que générera le programme de partage de la croissance de la richesse foncière.

En conclusion...

À la différence des communautés urbaines, les nouvelles communautés métropolitaines sont avant tout des organismes multifonctionnels de planification, plutôt que de prestation de services. C'est notamment le cas de la CCAO dont la fonction conseil ne s'exercera, de surcroît, qu'en matière d'aménagement. La principale innovation institutionnelle demeure sans conteste leur territoire de juridiction qui correspond *grosso modo* à celui de la région métropolitaine. Mieux arrimée à l'espace socioéconomique, la fonction de planification des nouvelles communautés en matière d'aménagement et de développement devrait produire de meilleurs résultats que ceux auxquels sont arrivées les communautés urbaines.

Les deux autres innovations à signaler concernent la possibilité qu'elles ont d'intervenir en matière d'infrastructures ou d'équipements métropolitains et l'obligation qui leur est faite d'instaurer un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette foncière. Si ces deux nouveaux outils ouvrent un potentiel d'intervention stratégique pour les communautés, son actualisation repose avant tout sur la volonté politique d'agir des élus municipaux qui siègent au sein des instances décisionnelles des communautés. Des élus, ne l'oublions pas, qui, s'ils sont moins nombreux, sont plus gros et dont la principale tâche, pour un grand nombre d'entre eux, consistera, au cours des deux ou trois prochaines années, à voir d'abord au bon fonctionnement des nouvelles grandes villes.

Comme quoi, le gouvernement ne se contente pas de créer de nouvelles instances de régulation et de fixer leurs règles de fonctionnement. En joueur intéressé, il participe aussi à la définition et à la régulation des enjeux d'aménagement et de développement des territoires métropolitains.

Il n'est pas sans intérêt de mentionner, en terminant, que le gouvernement du Québec s'est réservé la possibilité d'intervenir, à plusieurs moments, dans le processus de production, par les nouvelles communautés, de leurs poli-

tiques d'aménagement et de développement. Comme quoi, le gouvernement ne se contente pas de créer de nouvelles instances de régulation et de fixer leurs règles de fonctionnement. En joueur intéressé, il participe aussi à la définition et à la régulation des enjeux d'aménagement et de développement des territoires métropolitains. ■

Notes et références

- 1 Serge Belley est professeur à l'École nationale d'administration publique et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 2 COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (1999). *Pacte 2000*, Québec.
- 3 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec, avril, 131 p.
- 4 La CMM a été créée le 1^{er} janvier 2001 par la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (Projet de loi 134) adoptée en juin 2000.
- 5 La CMQ a été créée le 1^{er} janvier 2002 par la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, chapitre 56), Québec, Éditeur officiel du Québec (Projet de loi 170), Annexe IV, chapitre VII.
- 6 La CCAO a aussi été créée le 1^{er} janvier 2002 par la Loi 170 à la suite d'une recommandation faite par le mandataire gouvernemental chargé de proposer des scénarios de regroupements dans l'agglomération de l'Outaouais. Plutôt qu'une communauté métropolitaine, jugée trop lourde, ce dernier propose, avec l'accord des maires, la mise sur pied d'une commission mixte d'aménagement et de développement. Voir sur ce point : *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*, octobre 2000, p. 23.
- 7 Sur les motifs à l'origine de la création des communautés urbaines et leurs problèmes, voir notamment : Jacques GODBOUT (1971). « La formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la structuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. XII, n° 2, p. 185-225 ; Guy LORD, André TREMBLAY et Marie-Odile TRÉPANIÉ (dir.) (1975). *Les communautés urbaines de Montréal et de Québec. Premier bilan*, Montréal, PUM ; Jacques BENJAMIN (1975). *La Communauté urbaine de Montréal. Une réforme ratée*, Montréal, Les éditions de l'Aurore ; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION (1976). *L'urbanisation au Québec*, Québec ; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1981). *Une nouvelle communauté. La réforme de la Communauté urbaine de Montréal*, Québec ; COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC (1986). *Pour faire le point*, Québec, et *Rapport*, Québec ; Serge BELLEY (1997). « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 3 (automne), p. 495-515 ; COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES. *Pacte 2000*, *Op. cit.*, p. 172-190.

-
- ⁸ Voir sur ce point : Caroline ANDREW, Jacques LÉVEILLÉE et Louise QUESNEL (1985). «Le pouvoir local et les stratégies de réalignement dans les centres urbains du Québec », *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, n° 2, p. 117-150.
- ⁹ Loi 170, *Op. cit.*, Annexe IV, chapitre VII, articles 86 et 87.
- ¹⁰ Pour l'exercice de cette compétence, les décisions de la CMQ ne s'appliquent pas à l'égard de la Ville de Lévis.
- ¹¹ C'est aussi le cas pour la Ville de Montréal au comité exécutif de la CMM.
- ¹² Du fait que les services d'évaluation foncière, d'assainissement des eaux et d'exploitation des transports en commun assumés jusqu'ici par les communautés urbaines, auxquels s'ajoutent les services policiers dans le cas de la CUM, le seront dorénavant par les nouvelles villes de Montréal, de Québec et de Gatineau. Ainsi, en 2002, les budgets de la CMM et de la CMQ seront respectivement de 70 M \$ et de 4 M \$ seulement approximativement, comparativement à plus de 1 MM \$ et de 100 M \$ respectivement pour la CUM et la CUQ en 2001.

Prêtes et prêts pour le meilleur des **deux** **mondes**

Doctorat en administration

Un programme de 3^e cycle d'une durée de trois ans,
incluant un séjour en entreprise

Une formation fondamentale et appliquée
en sciences de l'administration

Un souci constant d'innovation
dans les modes d'apprentissage

Un accent particulier sur la mondialisation
des économies et des marchés

Une approche multidisciplinaire, incluant les nouvelles
technologies de l'information

1^{er} doctorat professionnel au Canada

Thèse portant sur une problématique
organisationnelle réelle

DBA

Renseignements

(819) 821-7333

1 800 267-UDÉS

www.usherb.ca/adm/pp.htm

dba@adm.usherb.ca

(819) 376-5081

1 800 365-0922

www.uqtr.ca/dsge/dba/

Jean_Lorrain@uqtr.ca



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE



Université du Québec
à Trois-Rivières

Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération.

Résultats d'une enquête

Jean-Pierre Collin, INRS-Urbanisation, Culture et Société¹

Jacques Léveillé, Université du Québec à Montréal²

Dans la foulée du projet de loi 170, le gouvernement du Québec a élaboré une formule inédite de transition des anciennes aux nouvelles villes des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines. Il s'agit des comités de transition. Cet article examine, d'abord, les circonstances de la mise en place de cette innovation institutionnelle, la définition et les objectifs des comités de transition et leurs grandes caractéristiques. Puis, nous rapportons quelques résultats préliminaires d'une enquête en cours sur les comités de transition. En conclusion, quelques pistes de recherche sont évoquées.

Au milieu de l'année 2000, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a résolument pris le parti de réorganiser la carte municipale des agglomérations urbaines selon le principe du « une agglomération, une ville », que ce soit à Hull-Gatineau, à Trois-Rivières, à Sherbrooke, à Chicoutimi-Jonquière, à Saint-Jean, à Saint-Hyacinthe, à Shawinigan, à Rimouski, à Rouyn-Noranda, etc. Par leur taille, par leur complexité et par leur topographie particulière, les régions de Montréal et de Québec ont dû faire l'objet d'un traitement singulier. Dans ces cas, il continuera d'exister plusieurs municipalités, chapeautées par une communauté métropolitaine. Néanmoins certains regroupements d'envergure y ont été réalisés pour mener à la création des nouvelles grandes villes de Montréal et de Longueuil, de Québec et de Lévis³.

À cause du nombre des municipalités impliquées dans ces deux agglomérations, et en prévision de l'agitation politique que ne pouvaient manquer de susciter des projets de fusions les concernant, il est vite apparu nécessaire de faire appel à une procédure originale capable de faire face à la complexité de la tâche, sans partisanerie électorale et avec le souci d'assurer l'essentiel de la mise en place des nouvelles villes dans un délai très court. Dans la même foulée, et selon la même inspiration, il fut décidé de procéder de la même façon à Hull-Gatineau et dans plusieurs autres cas de regroupements mis à l'ordre du jour.

C'est ainsi que fut élaborée la formule dite des comités de transition qui, au cours de l'année 2001, a été appliquée

dans dix dossiers de regroupements municipaux majeurs en milieu fortement urbanisés. Il nous est paru important d'examiner dès maintenant cette formule originale et ses applications⁴. Nous avons donc entrepris une analyse du contenu des sites Internet et des rapports des comités de transition de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, de Longueuil, de Lévis, de Ville de Saguenay, de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Shawinigan et de Saint-Jérôme. Une série d'entrevues a été menée auprès de trois ou quatre membres de ces comités de transition : le ou la présidente, le ou la secrétaire et un ou deux membres. Finalement, une revue de presse sera aussi réalisée. La première section est consacrée aux circonstances de l'élaboration du mécanisme du comité de transition pour en comprendre la définition et les objectifs. La section suivante est l'occasion de décrire succinctement les mandats des comités de transition. Dans la troisième section de l'article, nous brossons le tableau comparatif de quelques grandes caractéristiques des dix comités de transition actifs en 2001. Dans une quatrième section, nous rapportons des résultats préliminaires de l'enquête en cours sur ces derniers. Finalement, en conclusion, nous évoquerons les pistes de recherche que nous entendons explorer dans notre étude sur les comités de transition.

La mise en place des Comités de transition

C'est à l'occasion du dépôt du projet de loi 170, en novembre 2000, qu'apparaît la formule d'un comité de transition composé de personnes extérieures aux municipalités regroupées. Le projet de loi 124 déposé et adopté

au printemps précédent avait défini de nouvelles règles en matière de modifications à l'organisation territoriale municipale. La loi prévoyait deux procédures, une fois le regroupement décrété : soit la nouvelle municipalité est créée immédiatement et est confiée à un conseil provisoire, soit sa création est précédée de la formation d'un comité de transition formé des maires et de fonctionnaires municipaux. Il semble bien que l'appréciation des enjeux à Montréal, à Québec et à Hull-Gatineau ait été telle qu'elle a conduit les concepteurs de la réforme dans ces agglomérations à élaborer une démarche particulière de regroupement.

Une telle conclusion apparaît dans les rapports des mandataires du gouvernement sur la réorganisation municipale dans les agglomérations de Québec⁵, de l'Outaouais⁶ et de Montréal⁷. Les deux derniers recommandent au Gouvernement de reprendre le modèle du conseil de transition utilisé pour la mise en place des nouvelles villes ontariennes regroupées de Hamilton, de Sudbury, de Norfolk et tout spécialement d'Ottawa⁸. La proposition la plus détaillée est celle de Louis Bernard qui prévoit la composition du conseil de transition, les éléments de son mandat, ses pouvoirs et la formation d'un comité consultatif formé d'élus municipaux.

Il semble bien que l'appréciation des enjeux à Montréal, à Québec et à Hull-Gatineau ait été telle qu'elle a conduit les concepteurs de la réforme dans ces agglomérations à élaborer une démarche particulière de regroupement.

Jusque là, dans la conduite de la réforme municipale, le gouvernement avait limité le terrain de jeu aux seuls élus locaux. Ainsi, les mandataires désignés par la ministre Harel dans la foulée du Livre blanc avaient eu l'obligation de mener leurs travaux avec l'appui d'un comité consultatif des maires. Vaguement inspirés de l'expérience du Nouveau-Brunswick, ces comités consultatifs s'en distinguent en ce qu'ils ne prévoient pas la participation d'autres types d'intervenants du milieu. En cette fin d'année 2000, les mandataires recommandent de ramener le débat à ses seuls aspects « techniques ». L'heure n'est plus au débat politique quant à l'opportunité du regroupement, puisque la décision de fusionner les villes est prise malgré les oppositions qui s'expriment encore. Il s'agit désormais de rendre possible le regroupement. En pratique, la proposition est à l'effet de créer des « conseils de transition formés de personnes nommées par le gouvernement, indépendantes et non élues »⁹.

Les mandataires désignés pour faire des recommandations quant à la réorganisation municipale dans les RMR de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Chicoutimi-Jonquière, qui remettent leur rapport au début de l'année 2001 (après l'adoption du projet de loi 170 donc), reprennent l'idée du comité de transition à leur compte. Dans les deux derniers cas, il est explicitement fait référence au comité de transition de Lévis. À Sherbrooke, la proposition a ceci de particulier que l'on propose l'ajout d'un directeur technique qui ne fasse pas partie du comité mais l'accompagne dans la réalisation de son mandat.

Dans le cas du Centre-de-la-Mauricie, le mandataire suggère une toute autre démarche : « Que deux Comités de mise en place de la Nouvelle Ville et de la Collectivité rurale soient constitués et formés des directeurs généraux et des secrétaires-trésoriers et que, sur demande motivée au Gouvernement, la ministre d'état aux Affaires municipales et à la Métropole considère la possibilité de désigner un conciliateur dont le rôle sera d'accompagner les intervenants dans l'exécution de leur mandat »¹⁰. On retrouve le même type de recommandation formulée dans divers autres rapports de conciliateur ou de la Commission municipale du Québec (CMQ) à l'égard de la réorganisation municipale de plusieurs autres agglomérations urbaines. Ce sera notamment le cas pour les agglomérations de Saint-Jérôme où le conciliateur recommande un comité de transition formé des directeurs généraux des quatre villes impliquées et de Val d'Or où la CMQ recommande la formation d'un « comité technique de transition indépendant » formé de trois personnes extérieures à la région.

Reprenant l'essentiel de ces recommandations, le gouvernement du Québec met donc en place une dizaine de comités de transition qui, au cours de l'année 2001, ont la tâche de préparer la naissance d'autant de villes le 1^{er} janvier 2002 (par exception, le 17 février pour la Ville de Saguenay). Les cinq premiers¹¹ sont mis sur pied par le projet de loi 170, adopté en décembre 2000. Les cinq autres le sont par décret ministériel¹² au cours de l'année 2001.

La mission et le mode d'organisation

Le comité de transition est une personne morale et un mandataire de l'État qui a pour mission de participer avec les administrateurs et les employés des municipalités et autres instances locales (MRC, Communautés urbaines) et de leurs organismes, à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter, pour les citoyens de

la ville nouvelle, la transition entre les administrations existantes et la ville nouvelle. Le mandat du comité de transition se termine (normalement) à la date de constitution de la ville nouvelle. Le comité est alors dissout et ses actifs et passifs passent à la ville nouvelle.

Le comité de transition est une personne morale et un mandataire de l'État qui a pour mission de participer à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter, pour les citoyens de la ville nouvelle, la transition entre les administrations existantes et la ville nouvelle.

Cette définition de la mission n'a rien d'exceptionnel. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer le texte du décret concernant le regroupement des villes de l'agglomération de Rimouski¹³ qui s'inscrit tout à fait à l'intérieur des paramètres du projet de loi 124 avec ceux des décrets portant sur les agglomérations de Shawinigan, de Sherbrooke, etc., de même que les articles correspondants du projet de loi 170.

Deux différences fondamentales caractérisent cependant les dix comités de transition à l'étude. D'abord les coûts du comité de transition sont à la charge du gouvernement provincial qui en désigne les membres, en choisit le président et en nomme le secrétaire. Cela fait du comité de transition ainsi formé un organisme public soumis aux règles du Conseil du Trésor. Ensuite, le comité de transition est tout à fait indépendant des institutions municipales existantes. Cette quête d'apolitisme se traduit dans les règles de nomination de ses membres. Une personne qui est membre du conseil d'une des municipalités qui fait l'objet du regroupement ne peut siéger comme membre du comité de transition. Inversement, une personne qui siège au comité de transition ne peut ni être candidat lors de la première élection générale, ni être employée par la nouvelle ville pendant un délai de deux ans.

Les mandats des Comités de transition

En pratique, le comité de transition est d'abord chargé de l'organisation de la première élection générale : choix d'un président d'élection ; délimitation des districts électoraux, choix du type de scrutin (traditionnel ou électronique), embauche et rémunération du personnel électoral. Le comité de transition doit par ailleurs approuver les

engagements de crédits dont les effets se prolongent au-delà de la date de constitution de la ville nouvelle. Finalement, en regard de l'organisation administrative de la nouvelle ville, le comité de transition a les responsabilités obligatoires suivantes :

1. s'entendre avec l'ensemble des associations accréditées au sens du Code du travail sur les modalités relatives à l'intégration des salariés à titre de membres du personnel de la nouvelle ville (le projet de loi 124 a prévu que ces modalités peuvent être décrétées advenant l'impossibilité de conclure une telle entente) ;
2. élaborer un plan d'intégration du personnel non syndiqué ;
3. nommer le directeur général, le greffier et le trésorier de la nouvelle ville ;
4. dresser le budget du premier exercice financier de la ville ;
5. fournir aux citoyens des municipalités parties au regroupement toute l'information qu'il juge pertinente pour les tenir informés du déroulement de sa mission.

Ce menu est complété par des mandats particuliers à chacun des comités de transition qui ont aussi l'obligation de constituer un comité consultatif des maires, qu'il faut réunir au moins une fois par mois (au moins deux fois par mois dans les cas de Shawinigan et de Saint-Jérôme). Une majorité des comités a aussi l'obligation de faire un inventaire des organismes œuvrant en matière de développement économique.

Le comité de transition a aussi des responsabilités facultatives qui se trouvent pour l'essentiel comprises dans l'énoncé suivant : « [Le comité de transition] peut créer les différents services de la ville et établir leurs champs d'activités. Il peut nommer les directeurs de ces services, les directeurs adjoints ainsi que les autres fonctionnaires et employés non représentés par une association accréditée et définir leurs fonctions. »

En réponse à cette mission et à cet éventail de responsabilités, et tout particulièrement en référence à ce dernier point, les comités de transition ont développé des approches différentes de l'un à l'autre. Ces variations sont en partie le résultat de différences dans la composition du comité. Elles peuvent aussi s'expliquer par les caractéristiques du milieu municipal en restructuration de même que par l'obligation qu'ils ont ou non de mettre aussi en place des arrondissements.

Quelques caractéristiques des comités de transition

Dans cette section, au moyen de trois tableaux comparatifs, nous examinerons successivement quelques grandes caractéristiques organisationnelles des comités de transition (tableau 1), les caractéristiques des milieux pour lesquels s'exerce leur action (tableau 2) et la question des arrondissements (tableau 3).

Sauf à Montréal et Québec, il est prévu que les comités de transition peuvent comprendre jusqu'à sept membres. Les exceptions s'expliquent tout simplement par la taille démographique et la fragmentation singulières des deux plus grandes agglomérations urbaines du Québec. Il faut cependant noter que, sauf pour Longueuil, tous les comités auront en fait moins de membres que le maximum prévu par la loi ou le décret, si bien que leur nombre a varié de quatre à onze (tableau 1). Un peu plus du tiers des membres

Tableau 1. Quelques caractéristiques organisationnelles des comités de transition

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Créé par	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170
Nombre de membres	11	7	6	7	5
Hommes/Femmes	3-8	2-5	1-5	2-5	1-4
Profil du (de la) président(e)	Cadre d'une entreprise privée	Juge à la retraite et ex-président de la CMQ	Cadre d'une entreprise privée, à la retraite	Propriétaire d'une entreprise privée	Consultant
Provenance du secrétaire	Fonctionnaire du MAMM	Consultant	Consultant	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire du MAMM
Particularités	Deux vice-présidents			Adjoint au président Vice-présidente	
Durée du mandat	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001
Budget*	8 953 100 \$	4 916 800 \$	3 381 300 \$	3 477 500 \$	2 933 950 \$
Comité consultatif des maires. Fréquence des rencontres	Une fois par mois	8 rencontres	9 rencontres	9 rencontres	10 rencontres
Participants	Sélection de 8 des 28 maires	Tous les maires (13)	Tous les maires (5)	Tous les maires (8)	Tous les maires (10)

Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Créé par	Décret n° 851-2001	Décret n° 850-2001	Décret n° 841-2001	Décret n° 1012-2001	Décret n° 1044-2001
Nombre de membres	6	6	4	5	4
Hommes/Femmes	2-4	3-3	1-3	1-4	0-4
Profil du (de la) président(e)	Ex-maire et ex-président de la CMQ	Propriétaire d'une entreprise privée	Recteur de l'UQAC, à la retraite	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire municipal (professionnel)
Provenance du secrétaire	Fonctionnaire du MAMM	Greffier de la Ville de Sherbrooke	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire du MAMM	Consultante
Particularité		Directeur général			
Durée du mandat	12 juillet 2001 au 31 janvier 2002	12 juillet au 31 décembre 2001	27 juin 2001 au 17 février 2002	24 septembre 2001 au 31 janvier 2002	12 septembre au 31 décembre 2001
Budget*	1 410 300 \$	1 997 600 \$	2 266 400 \$	875 000 \$	725 000 \$
Comité consultatif des maires. Fréquence des rencontres	8 rencontres	7 rencontres	6 rencontres	Deux fois par mois au décret	Deux fois par mois au décret
Participants	Tous les maires (6)	Tous les maires (8)	Tous les maires (7)	Tous les maires (7)	Tous les maires (4)

* Ne tient pas compte du coût des élections.

Tableau 2. Quelques caractéristiques des milieux d'action des comités de transition

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Nombre d'instances regroupées	28 municipalités locales et une communauté urbaine	13 municipalités locales et une communauté urbaine	5 municipalités locales et une communauté régionale	8 municipalités locales, une MRC, une société de transport et un OMIT	10 municipalités, 2 MRC et 5 régies intermunicipales
Organisation supramunicipale	Communauté urbaine de Montréal	Communauté urbaine de Québec	Communauté régionale de l'Outaouais	MRC Champlain	MRC Desjardins et Chutes-de-la-Chaudière
• Avant					
• Après	Ville-MRC et Membre de la CMM	Ville-MRC et Membre de la CMQ	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la MRC Des Collines	Ville-MRC et Membre de la CMM	Ville-MRC et Membre de la CMQ
Type de milieu	Partie de la RMR de Montréal et ville-centre	Partie de la RMR de Québec et ville-centre	Partie de la RMR de Ottawa-Hull	Partie de la RMR de Montréal et banlieue	Partie de la RMR de Québec et banlieue
• RMR ou AR					
Population, en 2001*	1 837 072	513 397	228 052	385 690	124 569
Superficie (km²)*	503 760	544 750	344 162	273 920	443 648
Densité (personnes/ km²)	3 647	942	66	1 408	281
Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Nombre d'instances regroupées	6 municipalités, une partie de la MRC et une régie intermunicipale	8 municipalités locales, une MRC et 2 régies intermunicipales	7 municipalités locales	7 municipalités locales	4 municipalités locales, une partie de MRC et une régie intermunicipale
Organisation supramunicipale	MRC de Francheville	MRC de Sherbrooke	MRC du Fjord-du-Saguenay	MRC du Centre-de-la-Mauricie	MRC de La Rivière-du-Nord
• Avant					
• Après	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la Communauté rurale des Chenaux	Ville-MRC	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la Communauté rurale du Fjord	Ville-MRC	MRC de La Rivière-du-Nord
Type de milieu	RMR de Trois-Rivières	RMR de Sherbrooke	RMR de Chicoutimi-Jonquière	AR de Shawinigan	AR de Saint-Jérôme devenue partie de la RMR de Montréal
• RMR ou AR					
Population, en 2001*	126 438	139 938	151 150	53 042	60 740
Superficie (km²)*	288 500	366 002	1 165 997	359	89 368
Densité (personnes/ km²)	438	382	13	148	680

Source: Répertoire des municipalités du Québec, version disponible sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 15 avril 2002; sauf la superficie de la Ville de Shawinigan estimée à l'aide du logiciel Map-Info.

sont des femmes (35 % ou 16/45). On ne trouve cependant qu'une seule présidente (comité de transition de Montréal) pour neuf présidents. Trois comités présentent aussi une particularité de leur composition. À Montréal, deux membres ont été désignés comme les vice-présidents. Le comité de transition de Longueuil s'est aussi désigné une vice-présidente et s'est également adjoint un conseiller spécial au président (pour les questions de communication). Quant à lui, le comité de transition de Sherbrooke comprend aussi un directeur général.

Les présidents des comités de transition proviennent d'une variété de milieux (du propriétaire d'une entreprise privée au fonctionnaire municipal en passant par le juge à la retraite). Un nombre égal proviennent de l'entreprise privée et du secteur public. Ce sont des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole en exercice (en prêt de services) qui ont été désignés comme secrétaires dans une majorité de cas (6 sur 10). Trois secrétaires ont été recrutés dans le secteur privé de la consultation et le dernier est le greffier en titre de la

ville centre (Sherbrooke). Ce groupe de secrétaires des comités comprend un contingent de deux femmes pour huit hommes.

Les cinq premiers comités de transition, mis sur pied à la suite de l'adoption du projet de loi 170, ont siégé un peu plus de onze mois, soit, dans tous les cas, du 22 janvier au 31 décembre. Par contre, les comités créés par décret se sont vu accorder des périodes de travail variables de l'un à l'autre : d'un minimum de 16 semaines à Saint-Jérôme jusqu'à un maximum de 33 semaines à Chicoutimi-Jonquière. Au cours de ces périodes, les comités ont réuni régulièrement les comités consultatifs de maires : une rencontre par mois en moyenne pour les comités du projet de loi 170, une fréquence un peu plus prononcée pour les comités issus des décrets, sauf celui de la Ville de Saguenay. Notons qu'après le jour de l'élection (le 4 novembre 2002, sauf à Saguenay, Shawinigan et Saint-Jérôme, le 25 novembre), les comités consultatifs n'ont plus été réunis. Dans tous les cas, il y a plutôt eu l'organisation de rencontres avec les nouveaux élus. Le comité de transition de Montréal s'est distingué de tous les autres en ne convoquant qu'un échantillon de huit des 28 maires impliqués par le regroupement. Partout ailleurs, ce sont tous les maires (de 4 à 13, selon les cas) qui font partie du comité consultatif.

Les budgets de fonctionnement des comités de transition ont varié en fonction de la taille du comité et de la complexité du regroupement à faire. Ramenés sur une base de *per capita*, ce sont naturellement dans les trois plus grandes villes que le niveau des dépenses est le moins élevé, particulièrement à Montréal où il est inférieur à 5 \$. Parmi les autres, quatre comités affichent un niveau de dépenses *per capita* relativement comparable (en gros de 14,50 \$ à 16,50 \$), deux ont toutefois eu un niveau de dépenses inférieur à plus ou moins 11,50 \$ *per capita* (Trois-Rivières et Saint-Jérôme) et le dernier présente une facture plus lourde dépassant les 23 \$ *per capita* (Lévis).

L'ensemble des comités de transition a reçu la mission générale d'assister le milieu municipal (élus et fonctionnaires) dans l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter la transition des anciennes à la nouvelle ville. Cependant ces nouvelles villes sont inscrites dans des milieux fort différents par le nombre des municipalités à regrouper, par la nature de l'organisation supramunicipale aussi bien après qu'avant la fusion (tableau 2). Huit d'entre elles sont en région métropolitaine et deux correspondent à une agglomération de recensement (Saint-

Jérôme et Shawinigan). Si la plupart des regroupements se font à partir d'une ville centre, deux sont le résultat de la fusion de municipalités de la banlieue (Longueuil et Lévis).

La principale différence a cependant trait au degré d'« urbanité » des milieux. L'ampleur de ces différences peut être évaluée par la densité démographique. Montréal est nettement dans une classe à part avec une densité de 3 647 personnes au kilomètre carré. Suivent les nouvelles villes de Longueuil et de Québec avec des densités de 1 408 et 942 personnes au kilomètre carré. À l'opposé, se trouvent deux cas de nouvelles villes où des noyaux urbanisés cohabiteront avec de vastes espaces ruraux : Gatineau avec une densité démographique de seulement 66 personnes au kilomètre carré et surtout Saguenay avec une densité d'à peine 13 personnes au kilomètre carré. Les cinq autres nouvelles villes sont dans une situation intermédiaire, Saint-Jérôme étant la plus urbaine du groupe.

L'analyse plus fine des travaux des comités de transition devra bien entendu tenir compte de ce facteur, qui marquera à coup sûr l'organisation et les politiques de la nouvelle ville. Celles-ci seront aussi conditionnées par la nature des institutions supramunicipales auxquelles elles doivent participer : communauté métropolitaine, municipalité régionale de comté ou commission conjointe d'aménagement. Un autre facteur sera celui de l'existence ou non d'arrondissements au sein de la municipalité.

De fait, les travaux des comités de transition ont été marqués par la question des arrondissements et/ou des services de proximité. Dans une majorité de cas, pour mieux faire accepter la réorganisation territoriale imposée, le gouvernement du Québec a prévu la mise en place de structures d'arrondissements chargées de la gestion courante des services de proximité (tableau 3). Dans le Centre-de-la-Mauricie, l'obligation prévue au décret est à l'effet de garantir le maintien de centres de services de proximité dans chacune des municipalités regroupées. À Gatineau, Trois-Rivières et Saint-Jérôme, il n'y a ni arrondissement, ni obligation de ce genre.

Les arrondissements sont des instances déconcentrées qui n'ont pas de pouvoir de taxation et d'emprunt et n'ont pas de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Il est plutôt prévu qu'ils reçoivent une enveloppe budgétaire (ou dotation) suffisante pour exercer un certain nombre de responsabilités en matière de voirie, de loisirs et de culture, d'urbanisme et de sécurité publique, dans des combinaisons variables et selon un partage

Tableau 3. La question des arrondissements

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Les obligations de la loi ou du décret	27 arrondissements formés de conseillers de ville et, le cas échéant, de conseillers d'arrondissements. Dont quelques arrondissements bilingues	8 arrondissements		7 arrondissements	3 arrondissements. Dont les pouvoirs peuvent être réduits ou augmentés par un vote des 2/3 des membres du Conseil municipal
Les orientations du comité de transition	S'assurer de faire en sorte que l'arrondissement devienne un port d'attache, un lieu d'identification Renforcement des pouvoirs de l'arrondissement en matière d'urbanisme. Un amendement à la charte est obtenu	Pour les travaux publics, une gestion centralisée mais déconcentrée avec quatre points de services répartis stratégiquement sur le territoire	Centres de services de première ligne (5)	La priorité est à construire la ville	Les arrondissements sont des instances politiques qui ne sont pas chargées de la prestation des services Notion de contrat de performance entre la Ville et l'arrondissement avec centres de services de proximité dans chacune des anciennes municipalités
Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Les obligations de la loi ou du décret	Division de la ville en trois secteurs pour l'organisation de la prestation des services	6 arrondissements formés de conseillers de ville et, le cas échéant, de conseillers d'arrondissements.	3 arrondissements. Dont les pouvoirs peuvent être réduits ou augmentés par un vote des 2/3 des membres du Conseil municipal	Maintien de centres de services de proximité dans chaque municipalité, jusqu'à la fin de 2005	
Les orientations du comité de transition		Dont un arr. bilingue Une fourniture de services par la Ville à l'arrondissement, au moyen d'une entente contractuelle	Projet de règlement pour confiner le conseil d'arrondissement à un rôle politique et non de prestation de services	Le comité de transition fait au conseil de la ville des recommandations sur les services que devront dispenser les centres de services	

de responsabilités entre la ville et l'arrondissement qui varie d'une ville à l'autre.

En terme de filiation avec les anciennes municipalités, les arrondissements sont de trois types : certains reprennent telles quelles les frontières de municipalités de banlieue, d'autres sont le résultat du jumelage de plusieurs municipalités, les dernières correspondent au fractionnement de la ville centre (à Montréal, à Québec et à Sherbrooke). Les conseils d'arrondissement sont formés des conseillers municipaux de leur territoire. Cependant Montréal et Sherbrooke présentent deux particularités : le conseil de certains arrondissements comprend aussi des conseillers d'arrondissements qui ne siègent pas au Conseil municipal ; il y a des conseils d'arrondissement à statut bilingue.

La conception des **conseils d'arrondissement**, la définition de leurs mandats et responsabilités, leur mode de fonctionnement, leur structure décisionnelle, etc., voilà autant de questions qui mériteraient une analyse spécifique. Qu'il suffise ici de noter que tous les comités de transition ont eu à réfléchir au rapport entre la ville et ces instances déconcentrées (que certains voudraient voir comme des instances de décentralisation) – surtout que le partage des responsabilités et la notion de services de proximité sont imprécis dans la loi ou le décret, selon le cas. En règle générale, l'option retenue par le comité de transition a été d'établir clairement la préséance du Conseil municipal sur les conseils d'arrondissement. Ce ne fut pas le cas à Montréal où le comité de transition a au contraire milité pour une affirmation plus grande de

l'autonomie des arrondissements et une consolidation de leurs responsabilités, notamment en matière d'urbanisme.

Tous les comités de transition ont eu à réfléchir au rapport entre la ville et ces instances déconcentrées (que certains voudraient voir comme des instances de décentralisation) – surtout que le partage des responsabilités et la notion de services de proximité sont imprécis dans la loi ou le décret.

Les premiers résultats de l'enquête

La première tâche des comités de transition était de conduire les populations des municipalités concernées par le regroupement de leurs administrations municipales à « transiter » d'un état de fait à un autre. À n'en pas douter, tous les comités de transition ont satisfait à ce mandat puisque aucun des comités n'a abandonné ses travaux avant que les nouvelles villes ne soient en mesure de prendre la relève. Cette tâche comprenait diverses facettes dont il importe de dire quelques mots avant de proposer une synthèse préliminaire sur les « philosophies » plus générales qui ont animé les comités de transition.

Les élections ont été organisées selon les règles de l'art et ont permis que le personnel politique nécessaire au bon fonctionnement démocratique des nouvelles administrations municipales soit en poste au moment où la nouvelle ville était officiellement créée. Certains comités de transition ont profité de l'avènement de la nouvelle ville pour initier un mode de votation favorisant le décompte électronique. D'autres ont jugé qu'il ne fallait pas multiplier les expériences sur ce plan parce que les populations étaient déjà soumises à beaucoup de nouveautés en peu de temps, telle que l'obligation de parvenir à une nouvelle délimitation des districts électoraux, lorsque l'obligation s'imposait.

Si le choix du personnel politique fut laissé, comme il se doit, aux électeurs et aux électrices des nouvelles villes, la sélection et les nominations du personnel administratif étaient du ressort des comités de transition. De façon formelle pour ce qui est des principaux postes de direction tels que la direction générale, le greffe et la trésorerie. Et de façon facultative pour ce qui concerne les autres postes administratifs non régis par des conventions collectives. Sauf une exception, les trois hauts fonctionnaires que la loi ou les décrets avaient nommément identifiés

ont été engagés par les comités de transition. Les administrations en poste, après les élections de novembre 2001, n'ont pas remis ces choix en question, sauf dans le cas d'un directeur général qui fut « remercié » de ses services dès le premier jour de l'existence de la nouvelle ville.

Même si la loi ou les décrets ne les obligeaient pas à aller au-delà de ces nominations, tous les comités de transition auraient voulu procéder plus avant dans la sélection et dans l'affectation des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires. Faute de temps, certains ne sont pas parvenus à compléter l'objectif qu'ils s'étaient fixé. Aussi, certaines villes sont encore aujourd'hui aux prises avec cette importante question de l'affectation de tous les fonctionnaires des nouvelles villes dans des postes appropriés à leur compétence et à leur état de service antérieur.

Même si la loi ou les décrets ne les obligeaient pas à aller au-delà de ces nominations, tous les comités de transition auraient voulu procéder plus avant dans la sélection et dans l'affectation des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires.

En dépit des problèmes qui restent en suspens, ce processus complexe, qui met en action les ressources humaines, semble avoir été mené sans trop de heurts. Sauf quelques exceptions de contestation juridique, les principaux intéressés, soit les fonctionnaires eux-mêmes et leurs représentants syndicaux ou associatifs n'ont protesté ni contre les procédures suivies par les comités de transition pour parvenir à combler les postes dans les nouveaux organigrammes, ni contre les nominations elles-mêmes. Même si les anciens élus, d'une part, et les nouveaux élus, d'autre part, auraient parfois préféré que telles ou telles nominations soient plus accordées à leur désir ou à leur évaluation des besoins, ils ont, en règle générale, accepté de bonne grâce les choix effectués par les comités de transition. Certains élus auraient même aimé que les comités de transition aillent un peu plus loin dans le processus de nomination et d'affectation, voire qu'ils s'engagent dans le processus de négociation des prochaines conventions collectives de certaines catégories d'employés.

À la lumière des propos recueillis auprès des personnes rencontrées pour la présente recherche, il ne semble pas que l'opinion publique, telle qu'exprimée par les médias

et par les groupes actifs dans les municipalités concernées, ait été interpellée par ce qui se déroulait dans les comités de transition eu égard aux nominations du personnel administratif.

De façon générale, le personnel administratif des anciennes municipalités a prêté son concours avec beaucoup d'empressement et de dévouement à la mise sur pied des premières fondations des nouvelles villes.

De façon générale, le personnel administratif des anciennes municipalités a prêté son concours avec beaucoup d'empressement et de dévouement à la mise sur pied des premières fondations des nouvelles villes. Certes, les fonctionnaires appelés à contribuer de leur expertise dans les multiples comités de travail avaient tout avantage à faire état de leur compétence et de leur sens du leadership auprès de ceux et celles qui, demain, allaient procéder au choix des futurs cadres supérieurs et intermédiaires des nouvelles villes. Aussi, dans aucune des agglomérations étudiées, les fonctionnaires ont-ils refusé d'œuvrer dans les comités de travail en vue de préparer l'avènement de la nouvelle ville, tout en continuant de faire fonctionner leur municipalité du moment. Les comités de transition ont parfois, très peu souvent, déboursé, à même leur budget, pour payer quelques fonctionnaires. Toutefois, dans la très grande majorité des cas, les fonctionnaires ont donné de leur temps et de leur connaissance sans autre rémunération que celle reçue par leur municipalité d'origine.

Parce qu'ils y étaient incités par leurs fonctionnaires, mais aussi parce qu'ils comprenaient très bien qu'ils avaient eux aussi intérêt à ce que la ville nouvelle ait des bases solides, les élus des anciennes municipalités ont consenti à prêter leurs fonctionnaires aux comités de transition. D'autant que nombreux sont ceux qui se présentaient aux élections de novembre. Même les élus qui avaient été, et qui étaient toujours, opposés au regroupement de leur municipalité n'ont généralement pas fait obstacle à la participation de leurs fonctionnaires. Le cas de certaines municipalités de l'agglomération montréalaise demeure une exception à cette tendance générale.

Les anciens « patrons » politiques et administratifs ont donc cédé le pas aux nouveaux patrons que la loi et les décrets désignaient du nom de comités de transition.

Ces derniers eurent la tâche relativement facile aussi longtemps qu'ils n'eurent pas procédé à l'engagement

des principaux hauts fonctionnaires (direction générale, direction de services). Avec l'entrée en fonction de ceux-ci, la ligne d'autorité administrative commença à s'embrouiller. Pour les hauts fonctionnaires, d'une part. Et encore plus pour les fonctionnaires actifs dans les comités de travail, d'autre part. La coexistence de deux « patrons » administratifs ne semble pas avoir été vécue de façon tragique dans aucune des agglomérations étudiées. Par contre, plusieurs personnes rencontrées nous ont confirmé que les relations entre les fonctionnaires des anciennes municipalités et les membres des comités de transition avaient changé de registre après que les principaux hauts fonctionnaires eurent été nommés.

Les mêmes observations conviennent pour décrire les relations entre les comités de transition et le personnel politique des anciennes municipalités et des nouvelles villes. Avant que les nouveaux patrons politiques ne soient connus, les comités de transition n'eurent pas trop de difficulté à jouer le rôle politique ou décisionnel que la loi ou les décrets leur confiaient. Les rencontres statutaires avec les anciens élus au sein des comités consultatifs des maires ne semblent pas avoir été très enrichissantes ni pour les élus, ni pour les membres des comités de transition. Par contre, elles n'ont pas été à ce point animées ou conflictuelles qu'elles aient conduit à des blocages du travail que devaient effectuer les comités de transition. Au mieux, ces rencontres ont été utiles pour désamorcer certaines rumeurs ou, plus positivement, pour mettre les élus dans le coup suite à des échanges d'information ou à des séances de consultation véritable. Au pire, ces rencontres furent des « passages obligés » ou des rencontres neutres auxquelles chacun voulait assister au cas où quelque chose se passerait.

Les tensions ont été plus perceptibles après les élections de novembre 2001. Sans être en conflit ouvert avec les comités de transition, sauf dans un cas, les nouveaux élus ont fait comprendre aux membres des comités de transition qu'ils disposaient d'une légitimité démocratique qui les constituait, sans conteste, « patrons politiques » de la ville dont ils allaient prendre la gouverne dans quelques semaines. Pour la grande majorité des personnes rencontrées aux fins de cette étude, le temps de la coexistence des deux « patrons politiques » a été à la limite du raisonnable. Deux mois de coexistence étaient déjà à la limite. Plus de deux mois consistait à tenter le diable. Certains ont succombé. Bref, la coexistence politique a été plus difficile que la coexistence administrative. La double coexistence, trop longtemps prolongée, a été vécue avec

une certaine appréhension de part et d'autre dans les dix agglomérations à l'étude.

Les relations avec la société civile locale, soit la population en général, les groupes socio-économiques et communautaires en particulier et enfin les médias, n'ont été ni aussi nombreuses ni aussi pointues. Les comités de transition ne sont certes pas passés inaperçus, mais ils n'ont pas non plus fait des vagues susceptibles de mobiliser l'opinion publique en faveur ou à l'encontre du travail qu'ils étaient à réaliser. Sauf sur l'Île de Montréal et dans l'agglomération de Chicoutimi, les comités de transition n'ont pas été au centre des préoccupations des sociétés civiles locales. Même dans les agglomérations où il y a eu quelques discussions sur l'un ou l'autre des mandats pris en compte par les comités de transition, nous pensons en particulier aux débats sur le nom des futures villes et aux interrogations sur certaines nominations administratives, le climat qui a caractérisé les relations des comités de transition avec la population, les groupes et les médias peut être qualifié de climat tempéré. Sauf exception, les escarmouches entre élus, dans l'une ou l'autre des agglomérations, n'ont pas eu de suite dans l'environnement de la société civile locale.

Bien que les textes législatifs aient été sensiblement les mêmes pour les dix comités de transition, certains ont interprété le mandat qui leur était confié en le limitant à des dimensions techniques alors que d'autres l'ont inscrit dans une démarche beaucoup plus politique.

Les modalités de relations entre les comités de transition et l'ensemble des intervenants concernés par l'avenir des dix agglomérations à l'étude obéissent à diverses influences qu'il conviendra d'approfondir dans notre rapport final. Pour l'instant, nous voulons conclure cette présentation descriptive de quelques-uns de nos résultats de recherche en esquisant, sur le même mode descriptif, une de ces influences potentielles. Il s'agit des orientations philosophiques d'ordre général qui ont inspiré le travail de l'un ou l'autre des dix comités de transition.

Bien que les textes législatifs aient été sensiblement les mêmes pour les dix comités de transition, certains ont interprété le mandat qui leur était confié en le limitant à des dimensions techniques alors que d'autres l'ont inscrit dans une démarche beaucoup plus politique.

Pour les premiers, il s'agissait essentiellement de rendre possible et réalisable, au plan administratif et budgétaire, l'avènement d'une nouvelle ville. Les questions soulevées en cours de réalisation du mandat, tout comme les sollicitations à être plus généreux dans la définition de ce dernier, étaient ramenées à des dimensions techniques, dans toute la mesure du possible. En contrepartie, les comités de transition qui étaient composés en partie ou en majorité de membres plus politiques ont eu tendance à concevoir leur rôle comme celui de « nobles fondateurs » d'une nouvelle ville à léguer à leurs enfants et petits enfants.

Cette légitimité du fondateur permettait de donner un sens particulier aux relations avec les fonctionnaires, d'une part, et avec les élus, anciens et nouveaux, d'autre part. Elle permettait également de colorer, avec des teintes plus ou moins éclatantes et plus ou moins insistantes, les débats sur le degré de centralisation et de décentralisation qu'il importait de promouvoir dès les premiers pas de la nouvelle ville. Certains voulaient léguer à leurs descendants une ville assez centralisée pour promouvoir la solidarité et la mise en commun des efforts de la nouvelle ville. D'autres se sont donné comme mission fondatrice de préserver les autonomies locales des populations désormais regroupées en arrondissements et d'inscrire, dans la constitution des nouvelles villes, une grande marge d'autonomie administrative à leur intention.

Quelques pistes de recherche

Les membres des comités de transition que nous avons rencontrés nous ont, de façon unanime, fait part de leur vif plaisir d'avoir eu l'occasion de participer à une telle expérience. Le temps alloué pour la réalisation des mandats était très court. Les comités ont nécessairement dû mettre les bouchées doubles et composer avec le stress de l'échéancier à respecter. En cours de mandat, plusieurs questions, parfois plus ou moins périphériques au mandat, parfois au cœur du mandat, ont été abordées trop rapidement, faute de temps et de ressources.

Il en fut de même pour la rédaction de cette première version des résultats de notre travail de recherche sur les dix comités de transition ayant exécuté leurs mandats en 2001. Aussi, notre intention est de revenir sur les discussions qui ont animé les comités de transition quant à la nature et à l'ampleur de la décentralisation qu'il convenait de promouvoir, ou non, dans les nouvelles villes. Par ailleurs, pour approfondir la problématique des relations

des comités de transition avec les sociétés locales, il nous faudra avoir recours à des données autres que celles que nous avons utilisées dans le présent texte, soit les entrevues réalisées exclusivement avec des membres des comités. À défaut de réaliser une autre série d'entrevues avec des représentants des sociétés civiles locales, nous procéderons à une analyse des articles de journaux traitant du travail des comités de transition dans chacune des agglomérations.

Enfin, il faudra laisser à d'autres le soin de sonder les fonctionnaires ayant participé à l'expérience des comités de transition et ceux qui doivent mettre en œuvre les recommandations des comités afin de connaître leur analyse et leur évaluation des expériences. Il en va de même pour la cueillette des analyses et jugements que les élus, anciens et nouveaux, font de l'expérience des comités de transition. Ce que nous savons des sentiments de ces deux groupes d'acteurs au sujet des comités de transition nous a été transmis par les membres des comités eux-mêmes. Il serait utile de vérifier, à l'occasion d'une autre recherche, si cette connaissance est corroborée par des représentants des deux groupes. ■

Notes et références

- 1 Jean-Pierre Collin est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, coordonnateur du réseau interuniversitaire d'études urbaines Villes Région Monde et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 2 Jacques Léveillé est professeur à l'Université du Québec à Montréal (sciences politiques) et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 3 Dans la région métropolitaine de Montréal, d'autres regroupements municipaux ont déjà eu lieu (v.g. Terrebonne-La Plaine-Lachenaie), sont en cours de réalisation (v.g. Charlemagne-Le Gardeur-Repentigny) ou ont été proposés dans des rapports de médiateurs (Bassin Chambly). C'est ainsi que le nombre des municipalités locales dans la RMR de Montréal (exception faite de la sous-agglomération de Saint-Jérôme) est passé de 105 à 64.
- 4 Dans cet article, nous livrons les premiers résultats d'un rapport qui doit paraître à l'automne 2002 sur l'expérience des comités de transition. (Les rapports des comités de transition sont disponibles sur le site du ministère des Affaires municipales et de la Métropole : <http://www.mamm.gouv.qc.ca/mamm.html>. On peut aussi accéder aux sites Internet de huit des dix comités de transition jusqu'à la fin de l'année 2002).
- 5 LAPOINTE, Jean-Louis (2000). *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation dans l'agglomération de Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 66 p. et annexes, (2 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/quebec/rapport_du_mandataire.pdf
- 6 GREGOIRE, Antoine (2000). *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*, Québec, Gouvernement du Québec, 29 p., (12 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/montreal/rap_mand_ber.pdf
- 7 BERNARD, Louis (2000). *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire*, Québec, Gouvernement du Québec, 32 p., (11 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/montreal/rap_mand_ber.pdf
- 8 Sur cette expérience, voir GERVAIS, Marc (2001). *Public Record of the Ottawa Transition Board*, Ottawa, Université d'Ottawa, 75 p.
- 9 BERNARD, Louis (2000). *Op. cit.*, note 7, p. 26.
- 10 GELINAS, Claude (2000). *La réorganisation municipale Centre-de-la-Mauricie. Réussir le changement, une responsabilité partagée*, Québec, Gouvernement du Québec, 134 p., à la page 134 (30 avril).
- 11 Il s'agit des comités de transition des villes de Montréal, de Québec, de l'Outaouais (devenue Gatineau), de Longueuil et de Lévis.
- 12 Ce sont les comités de transition des villes de Saguenay (n° 841-2001), de Sherbrooke (n° 850-2001), de Trois-Rivières (n° 851-2001), de Shawinigan (n° 1012-2001) et de Saint-Jérôme (n° 1044-2001).
- 13 Décret n° 1011-2001.

Maîtrise en

GP GESTION
DE PROJET



L'OBJECTIF

L'objectif principal du programme est de former des professionnels de la gestion de projet dotés d'une vision globale et articulée du domaine et aptes à gérer efficacement des projets de nature et de taille diverses depuis leur conception jusqu'à leur achèvement.

LE PROGRAMME

(trois orientations)

Cheminement général

Travail d'application

Spécialisation dans un domaine choisi par l'étudiant

LA CLIENTÈLE

Le programme s'adresse avant tout à des professionnels possédant déjà une expérience pratique dans un environnement projet quelle que soit la nature des projets.

PROGRAMME COURT DE DEUXIÈME CYCLE EN GESTION DE PROJET

L'objectif du programme est de permettre aux étudiants d'acquérir une vision globale de la gestion de projet ainsi que de l'ensemble des connaissances et des habiletés de base communes à tous les domaines d'application de la gestion de projet.

Le programme s'adresse tant aux professionnels de la gestion de projet qui désirent parfaire leurs connaissances qu'aux personnes s'intéressant au domaine de la gestion de projet.

Formulaires de demande d'admission disponibles
par la poste ou en vous adressant au secrétariat de la Maîtrise
ou au Bureau du registraire.

Renseignements supplémentaires

555, boulevard de l'Université
Chicoutimi (Québec)
G7H 2B1

Téléphone : (418) 545-5011, poste 5241

Télécopieur : (418) 545-5012



Université du Québec à Chicoutimi

www.uqac.ca

L'arrimage des dossiers d'organisation et de planification territoriales au Québec. Des regroupements aux dispositions transitoires, faut-il encore ajuster ?

(Le cas des MRC désignées rurales)

Pierre Bérubé¹

Institut national de la recherche scientifique

La récente politique de regroupement du gouvernement a marqué une étape saillante de l'histoire du Québec. À l'intérieur de ce mouvement, de nouveaux cas de conciliation et d'autres dossiers organisationnels se sont bousculés simultanément. L'examen de quelques conjonctures dans ce domaine démontre l'envergure et la complexité de l'arrimage et des ajustements à réaliser, notamment dans les MRC désignées rurales.

Depuis plus d'un an, un nombre important de modifications ont été apportées à l'organisation territoriale municipale au Québec. Seulement en 2001, c'est 29 regroupements municipaux qui ont été réalisés, dont 15 dans les MRC désignées rurales. Dix autres décrets ont été adoptés au cours de l'année 2002 dans les principales agglomérations² (à l'exception des Îles-de-la-Madeleine en territoire désigné rural) dont la mise en vigueur débutait le 1^{er} janvier (sauf pour la ville de Saguenay dont la date est fixée au 18 février 2002). Parallèlement à ces décrets, l'important projet de Loi 170 modifiait l'organisation territoriale des trois régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de Hull ainsi que leurs banlieues pour ériger en date du 1^{er} janvier 2002, les nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Gatineau, de Longueuil et de Lévis. D'autres paliers organisationnels comme les communautés urbaines, les MRC, diverses commissions régionales ont subi également les transformations ou transferts inhérents à ces modifications. À cela, le projet de loi 60 (sanctionné le 20 décembre 2001) est venu préciser diverses dispositions transitoires et financières, afin d'ajuster les effets de regroupement et de superposition des différents organismes municipaux. Soulignons particulièrement en Mauricie les dispositions apportées à la suite de la formation des nouvelles villes de Trois-Rivières et de Shawinigan et de la création de la Communauté rurale des Chenaux et des modifications territoriales apportées aux MRC de Maskinongé et de Mékinac.

Cette politique de réforme suscite au sein des différentes entités regroupées ou modifiées, une multitude d'interventions. Le but ultime est de favoriser un arrimage cohérent de toutes ces structures en vue d'assurer la consolidation et l'efficacité des services à la population. Cela est déjà un défi appréciable.

Parallèlement à toute cette activité de mise en place, d'ajustement et de stabilisation des systèmes, la présente analyse a voulu vérifier dans trois secteurs importants de l'organisation et de la planification territoriales municipales, l'influence et l'impact qu'a provoqués cette réforme.

Dans ce contexte, une consultation a été entreprise auprès des 48 MRC désignées rurales par le projet de loi 29 du gouvernement du Québec³. Divers contacts auprès des intervenants et élus ont permis de tracer les orientations et les principales préoccupations inhérentes à ces MRC. Parallèlement, un questionnaire intitulé *Cahier d'information sur les MRC désignées rurales* a été acheminé aux MRC entre juillet et octobre 2001. Ainsi, 50 % de celles-ci (24 MRC sur 48) ont répondu à l'ensemble des questions.

Cependant, force est pour nous de constater que l'inventaire s'est déroulé durant les divers processus de transitions dès lors initiés par les différents projets de loi et décrets modifiant l'organisation territoriale municipale au Québec. Cet exercice fut positif puisqu'il a permis de saisir toute la complexité qu'a suscitée cette période de mutation. C'est dans ce contexte sans précédent et en relation avec les différentes caractéristiques précisées à l'enquête, que les trois dossiers des schémas d'aménagement, des infrastructures supralocales et des ententes intermunicipales ont été analysés avec la collaboration des services du ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Cette coopération fut des plus cruciales puisqu'elle a permis de comprendre, de compléter et de préciser bien des écarts suscités par la jonction et les ajustements de tous ces événements organisationnels.

Dans un premier temps, le dossier des schémas d'aménagement est abordé. Les résultats de la planification de chacune des communautés régionales vont de pair avec les perspectives de développement spécifiques de chacune d'entre elles. Ainsi, qu'en est-il de la révision de ces grands plans de mise en valeur du territoire à l'heure où tant de changements s'inscrivent à l'agenda des MRC ?

Deuxièmement, le dossier de consolidation des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) à caractère supralocal initié par le gouvernement en 2000, a nécessité certaines législations en vue de préciser divers ajustements simultanément à la mise en valeur des principales lois et décrets de regroupement. On peut penser d'ores et déjà que des interférences ont pu se produire avec tant d'activités de transferts de territoires.

Enfin, les ententes intermunicipales constituent des accords issus du milieu, dont les parties prenantes sont des entités municipales. Que ce soit en milieu rural ou urbain, diverses entités municipales locales ou régionales s'entendent au-delà des limites des MRC pour mettre en commun des équipements et des services qu'elles désirent exploiter ensemble. On pourra vérifier, particulièrement au secteur des régies intermunicipales, les modifications apportées relativement au transfert des territoires municipaux.

Une révision discontinuée du schéma d'aménagement

La première génération des schémas d'aménagement a pris sept ans avant d'être complétée. En 1993, date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de ceux-ci, le gouvernement du Québec modifia la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) afin d'obliger les MRC à réviser leur schéma tous les cinq ans. Lors de la consultation auprès du monde municipal en commission parlementaire, toute référence à un échéancier global pour l'adoption du schéma révisé, est exclue. Les représentants des unions municipales alléguèrent, dès lors, qu'il s'agissait d'un manque de confiance à l'égard du monde municipal. Qu'en est-il quelque neuf ans après l'adoption de cette Loi ?

Examinons les principales phases du processus de révision prévues à la LAU afin de vérifier le degré d'avancement des MRC :

- Une phase préparatoire visant l'adoption d'un document sur les objets de la révision (DOR) dans les six mois suivant le début de la période de révision (art. 56.1).

- Une phase d'élaboration prévoyant l'adoption d'un projet de schéma d'aménagement révisé (PSAR), désigné « premier projet », dans les deux ans qui suivent le début de la période de révision (art. 56.3). Celle-ci comprend une importante démarche de concertation visant à intégrer les orientations gouvernementales au PSAR (la loi ne prévoit aucun délai à respecter après cette étape afin d'assurer la poursuite du processus de révision).
- Après une période de consultation publique sur le premier projet, le conseil de la MRC doit adopter, avec ou sans changement, un projet de schéma d'aménagement révisé (SAR) désigné « second projet » (art. 56.6).
- Après la période de consultation sur le second projet, le conseil de la MRC adopte un règlement édictant un schéma révisé avec ou sans changement (art. 56.13). Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole doit donner son avis dans les 120 jours suivant sa réception eu égard aux orientations gouvernementales (avis des divers ministères).

Tableau 1. Les schémas d'aménagement selon la phase du processus de révision

	Nombre de MRC			
	DOR ⁴	PSAR	SAR	En vigueur
Ensemble des MRC	17	43	14 ⁵	22
MRC désignées rurales	11	21	3	12

(date de mise à jour: 17 décembre 2001)

Notons que les MRC désignées rurales se comportent comme l'ensemble des MRC quant à la chronologie de réalisation des schémas. On doit aussi souligner qu'il existe un retard important à l'intérieur du circuit des formalités, d'étapes et de suspension avant la mise en vigueur des schémas. Encore là, on constate que les MRC désignées rurales suivent parfaitement bien la tendance, la période d'interruption du processus de révision variant considérablement d'une MRC à l'autre (novembre 1996 pour la MRC du Granit ou décembre 2000 pour la MRC de Caniapiscau).

Il existe un retard important à l'intérieur du circuit des formalités, d'étapes et de suspension avant la mise en vigueur des schémas.

Étant donné l'importance reconnue de la LAU qui introduit le principe de planification et de cohérence des territoires de développement, comment justifier un tel retard dans le processus de révision ?

Chose certaine, il existe un manque d'intérêt de la part d'un grand nombre de MRC (toutes catégories) pour les questions de l'aménagement du territoire. Il faut dire aussi que le schéma d'aménagement déjà en vigueur est peu contraignant. De plus, plusieurs MRC rivalisent entre elles, alors que le gouvernement les force à adopter une planification régionale. Le contexte sociopolitique a également démotivé, à certains moments, la classe politique municipale (ex. : transfert de 375 millions de dollars, réforme scolaire, regroupements municipaux, etc.). En conséquence, l'avancement des schémas, tel que démontré au tableau précédent, passe en dernier dans l'échelle des priorités des MRC.

Il existe un manque d'intérêt de la part d'un grand nombre de MRC (toutes catégories) pour les questions de l'aménagement du territoire.

Après consultation auprès des responsables des dossiers d'aménagement dans les MRC désignées rurales⁶, ainsi qu'à la direction concernée du ministère des Affaires municipales et de la Métropole⁷, il s'est avéré, que concurremment à tous les autres dossiers, le manque de ressources humaines et financières contribuait d'une façon importante aux retards relatifs à la révision des schémas d'aménagement en vue de :

- délimiter et cartographier les zones inondables ;
- délimiter les périmètres d'urbanisation ;
- décrire et planifier l'organisation du transport ;
- appliquer les orientations gouvernementales sur les paramètres pour la détermination des distances séparatrices quant à la gestion des odeurs en milieu agricole ;
- déterminer les immeubles présentant des risques pour la sécurité et la santé publiques ou de bien-être général.

Pour les élus des MRC, le processus apparaît des plus complexes. Quant aux MRC urbaines et mixtes, les contraintes gouvernementales à la limitation du développement urbain et tout ce qui se rapporte à la détermination

des périmètres urbains, constituent des dossiers de négociation et de discussion qui alourdissent l'ensemble du processus de révision. Certains ministères sont devenus presque plus exigeants pour les MRC qu'ils ne le sont pour eux-mêmes dans l'accomplissement de tâches qui étaient les leurs auparavant. Citons, à titre d'exemple, les tâches de cartographie des zones inondables, des zones à risque de glissements de terrains, de contraintes anthropiques, etc. De plus, l'ajustement des zones relatives aux activités agricoles et toute la problématique concernant les nouvelles exigences et orientations gouvernementales à cet égard, notamment toute la question de la cohabitation, freinent l'ardeur de toutes les MRC dans ce domaine.

Enfin, toutes les MRC voient augmenter le volume de leurs préoccupations dans les activités de développement : la gestion des lots intramunicipaux, la gestion de la villégiature sur les terres publiques, la mise en place et le développement des CLD, la création de projets de parc régional, de police régionale, des agences de mise en valeur de la forêt privée, la dévolution des ports et aéroports, la gestion des déchets résiduels, etc.

Les pistes pressenties pour en arriver à un aboutissement dans ce dossier de planification du territoire, concernent aussi bien les MRC rurales, urbaine ou mixtes. Il faudrait donc modifier concrètement la LAU afin de fixer un délai à respecter pour la finalisation des schémas d'aménagement. L'entrée en vigueur des schémas permettrait d'assurer l'intégration des enjeux relatifs aux orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation, des activités agricoles, de protection de l'environnement, de sécurité publique, etc.

Il serait d'autant plus pertinent de mieux expliquer les orientations gouvernementales aux intervenants dans les MRC et les différents ministères, afin qu'ils y adhèrent et s'harmonisent, non seulement en fonction de leurs responsabilités respectives, mais aussi dans un esprit de règlement d'ensemble.

Des législations superposées en faveur de la mise en valeur des équipements supralocaux

Un autre dossier en cours, interpellant les MRC dans le cadre des politiques d'organisation et de planification du territoire, est la détermination des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) à caractère supralocal.

Considérant que, dans bien des cas, la formule des ententes intermunicipales ne s'avérait pas suffisamment équitable et que souvent la répartition des coûts entre les parties n'était pas réaliste et objective, le gouvernement décida d'instaurer des règles relatives à l'identification des ÉISA ainsi que leur mode de financement.

Trois législations viennent chronologiquement préciser ce processus :

- le projet de loi 124 (16 juin 2000) demande aux MRC de produire une liste des ÉISA sur leur territoire et d'identifier leur mode de gestion et de financement. Notons qu'une municipalité locale peut demander à l'intérieur de ce processus, qu'un ÉISA de sa municipalité soit considéré comme étant supralocal même dans des limites territoriales dépassant celles de sa MRC ;
- six mois plus tard, par le projet de loi 150 (20 décembre 2000), la règle de l'unanimité au sein de la MRC est venue préciser l'adoption du plan d'ensemble ;
- enfin, par le projet de loi 29 (21 juin 2001), il est spécifié que les MRC désignées rurales, peuvent ainsi acquérir sur leur territoire, une compétence en matière d'équipement supralocal.

L'intervention de la Commission municipale du Québec (CMQ)

En vertu des législations en cours, il appartient à la CMQ de recommander la liste des ÉISA et le mode de gestion et de financement pour une MRC. Tel que spécifié, la CMQ intervient aussi dans les dossiers concernant les ÉISA identifiés par une municipalité locale. Ainsi, dans un contexte :

- qui spécifie aux MRC de présenter leur plan avant le 30 septembre 2000 ;
- modifié par un autre délai (30 décembre 2000) et accompagné d'une nouvelle règle stricte de l'unanimité au sein de la MRC ;
- et encore amendé pour permettre aux MRC désignées rurales d'acquérir sur leur territoire, une compétence dans ce domaine ;
- tout en permettant à une municipalité locale d'identifier un ÉISA, même si les limites territoriales débordent celles de sa MRC ;

- et tout cela parallèlement à l'application du projet de Loi 170 et des décrets sur les regroupements municipaux qui concerne un nombre important de MRC⁸, qu'en est-il actuellement au « guichet » de la Commission municipale ?

Ainsi, sur 96 MRC⁹, 37 ne sont pas touchées par l'exercice en raison de la réorganisation territoriale (tous les projets de regroupement étant en instance). Des 59 MRC concernées, 28 dossiers sont complets, 29 déposés à la CMQ.

En ventilant encore plus les données, des 28 dossiers complets, 22 visent des MRC désignées rurales dont quatre iront tout de même à la CMQ à cause du critère de l'unanimité (survenu ultérieurement). Par conséquent, des 18 dossiers restants, 5 n'ont pas de ÉISA. Enfin, les 13 dossiers des MRC désignées rurales qui ont passé toute la procédure, sont pour la plupart loufoques ou non avenues¹⁰.

Ainsi, pour l'ensemble des 59 MRC, il y en a 33 (soit 56 % de cet ensemble, dont 60 % sont des MRC désignées rurales) qui sont compilées à la CMQ¹¹.

Est-il donc possible de dégager une tendance dans le cadre de la mise en commun des ÉISA à l'intérieur des MRC, notamment dans les MRC désignées rurales ?

Certes, la réorganisation territoriale municipale implique un nombre important de MRC urbaines et mixtes. Cependant, pour les MRC désignées rurales, presque deux ans après la première législation dans ce domaine, les retards et la dispersion des dossiers ne permettent pas de définir le nombre et le type d'ÉISA ou de territoires potentiellement définis par cet exercice. Néanmoins, il est permis de vérifier où les dossiers sont massés de par les dernières législations qui ont orienté leurs dispositions.

Pour les MRC désignées rurales, presque deux ans après la première législation dans ce domaine, les retards et la dispersion des dossiers ne permettent pas de définir le nombre et le type d'ÉISA ou de territoires potentiellement définis par cet exercice.

Ainsi, l'adoption d'un plan d'ensemble défini par la règle de l'unanimité au sein de la MRC, après qu'un certain nombre de MRC aient déjà complété à la majorité

le processus en cours, ou précisé ultérieurement des prérogatives pour les MRC rurales quant à l'acquisition de compétences en matière d'ÉISA, est venue déphaser le cheminement de dossiers déjà engagés dans des voies initialement prescrites.

Il semble difficile de faire le point sur une situation de plus en plus compliquée pour les acteurs, ne sachant trop comment cet exercice devra finalement aboutir. À cet égard, l'état actuel de la législation devrait être précisé, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du ministre quant à la finalisation du processus en cours et du dépôt des rapports à la Commission municipale.

Les ententes de régies intermunicipales : au cœur des réformes

Les ententes intermunicipales traduisent dans les faits les besoins naturels de filiation qui incitent les communautés locales à composer ensemble, i.e. mettre en commun des équipements et des services pour l'utilité et le bien-être des parties associées. Ces initiatives sont directement issues du milieu et constituent l'expression spontanée d'une population voulant partager une même ressource ou un même service. Force est pour nous de constater que la proximité est un facteur de solidarité et de partage que même les frontières administratives et politiques ne peuvent contraindre¹².

Cette analyse qui s'intéresse aux effets des dernières législations en matière de consolidation du territoire municipale n'a pas le choix de vérifier si cette dernière réforme a pu influencer les données dans ce domaine. Les ententes de régies intermunicipales (dont l'approbation nécessite l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de la Métropole)¹³ constituent une source de données fiable puisque le ministère en conserve un suivi exhaustif pour l'ensemble du Québec.

Des 141 régies intermunicipales en vigueur en 2000, 23 furent dissoutes dès lors, dont cinq par la mise en vigueur du projet de loi 170 et 10 par les décrets de regroupement précités. Les trois autres dissolutions (Thetford Mines, Pabos et Saint-Jean-sur-Richelieu) furent réalisées par la filière des règlements municipaux. Ajoutons également que le projet de loi 60 a précisé la dissolution des régies de la Région Sherbrooke et de Trois-Rivières.

De plus, la réforme a fait en sorte que 21 autres régies ont été amendées. De ce nombre, neuf le furent dans des

MRC urbaines ou mixtes, six dans des MRC rurales et six autres dont le territoire s'étend à la fois dans plusieurs MRC (de différents types).

De cette liste, soulignons quelques cas relativement particuliers :

- La Régie intermunicipale des déchets de la Mauricie (dissoute et réorganisée) dont l'organisation territoriale municipale fut profondément modifiée par le regroupement de la nouvelle ville de Trois-Rivières et celle de Shawinigan, la constitution de la Communauté rurale des Chenaux et auxquelles sont également associés les territoires modifiés des MRC rurales de Maskinongé et de Mékinac ;
- La Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière où le regroupement de la ville de Lévis a provoqué également la dissolution de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière et le rapatriement de la municipalité « restante » de Saint-Lambert-de-Lauzon à la MRC rurale de la Nouvelle-Beauce ;
- Les modifications apportées à la Régie d'incendie de Pierreville/Saint-François-du-Lac (s'étendant sur le territoire de municipalités réparties dans trois MRC : Nicolet-Yamaska, Le Bas-Richelieu et Drummond) de par le regroupement des municipalités de Pierreville et de Yamaska ;
- Notons enfin la demande de constitution d'une régie pour maintenir les services de l'aéroport de Mont-Joli. Vu le retrait du gouvernement fédéral de ce dossier, les autorités locales et régionales ont voulu faire reconnaître l'aéroport dans le cadre de la nouvelle législation sur les ÉISA (acquisition de compétence). La CMQ a recommandé que le plan de mise en commun ne pouvait se réaliser ainsi, puisque l'équipement de juridiction fédérale n'appartenait pas à une municipalité comme telle¹⁴. Les municipalités locales et MRC intéressées à conserver ce service pour la région, ont donc soumis au MAMM un projet de régie. Certaines municipalités locales ont déjà signifié leur intention d'utiliser leur droit de retrait à cet égard.

Enfin, ce bref aperçu et ces quelques exemples inspirés des modifications apportées dans ce domaine, permettent de vérifier à même les réalités du milieu, l'impact qu'a occasionné l'application des dernières modifications territoriales municipales. Considérant de plus que la grande

majorité des régies en cause ont pour mandat de gérer des champs d'activités et de services essentiels (approvisionnement en eau, gestion des déchets résiduels, protection incendie, transport en commun, etc.), les procédures et les dispositions de redressement ont dû se faire simultanément avec l'adoption des nouvelles entités municipales.

La dissolution ou le remaniement du tiers des régies intermunicipales démontre l'impact des mesures de réduction et de superposition des structures municipales.

La dissolution ou le remaniement du tiers des régies intermunicipales démontre l'impact des mesures apportées. La dissolution de 23 d'entre elles confirme également l'action du gouvernement dans sa politique de réduction et de superposition des structures municipales. Comme pour les deux autres secteurs analysés dans ce texte, les conséquences organisationnelles se sont concrétisées tant dans les MRC rurales qu'ailleurs au Québec.

Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il y eut tout un mouvement de remaniements et de transferts de territoires depuis les deux dernières années. Et comme on a pu le constater, la réorganisation n'a pas affecté que le monde urbain. Parallèlement, des législations incitatives à la consolidation des territoires de services et des équipements ont accompagné tout le processus en cours. Était-ce trop en même temps ?

La présente étude voulait, en quelque sorte, inventorier certaines conséquences ou effets imposés à l'intérieur de trois dossiers interpellant la participation des acteurs municipaux aux fins de planification, d'organisation et d'exploitation de territoires mis en commun. L'analyse s'est déroulée à la jonction des derniers mois qui ont introduit tout le processus organisationnel. On a ainsi extrait les données statistiques à un moment précis pour en dégager un portrait ponctuel d'ensemble.

Chose certaine, il n'est pas facile de tenir à jour et d'arrimer toutes ces nouvelles dispositions et la multitude de données qui s'interfèrent ou s'interpellent réciproquement. On a qu'à citer, à titre d'exemple, le projet de loi 60 déposé le 15 novembre 2001, dont le nombre d'articles est passé de 150 au moment du dépôt à 277 le jour de la sanction, le 20 décembre suivant.

Chose certaine, il n'est pas facile de tenir à jour et d'arrimer toutes ces nouvelles dispositions et la multitude de données qui s'interfèrent ou s'interpellent réciproquement.

Ainsi, parallèlement aux dossiers de révision du schéma d'aménagement, dont la réalisation va de pair avec la planification du développement territorial de la MRC, un temps d'arrêt important est singularisé par la charge de travail à accomplir, le volume des nouvelles préoccupations, la difficulté d'adaptation des enjeux relatifs aux orientations gouvernementales (des différents ministères) et, par conséquent, le manque d'intérêt pour ce secteur de planification dépassé par les événements.

Quant au dossier des ententes intermunicipales, il est le miroir de toute cette activité. Un nombre important de ces corporations qui se superposaient sur le territoire municipal, se fond maintenant dans les nouvelles administrations regroupées. D'autre part, bien des ajustements législatifs et réglementaires s'activent pour éviter les vides administratifs ou juridiques.

Enfin, qu'en est-il de tous ces dossiers d'ÉISA en attente à la CMQ et dont l'action s'est déroulée principalement en milieu rural ? Une analyse des dossiers dits complétés a permis de constater que l'exercice n'a donné que des résultats mitigés. Pour les autres dossiers à l'étude, il semble y avoir un débordement appréciable. Faut-il présumer qu'il s'agit là d'un exercice dérisoire ? À tout le moins, en regard des autres dossiers analysés, on peut croire qu'il y a déjà dans ce champ d'activités, bien des accommodements à faire. Les dernières législations concernant les ÉISA étaient peut-être superflues vues les circonstances. Un effort devrait être consenti pour désengorger ce secteur et l'on devrait déployer davantage d'énergie pour la finalisation des dossiers en plan. ■

Notes et Références

- 1 Pierre Bérubé est chercheur associé à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société et chercheur à la Chaire Fernand-Dumont.
- 2 Sherbrooke, Trois-Rivières, Rimouski, Shawinigan, Saint-Jérôme, Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Beauharnois et Saguenay.
- 3 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (Projet de loi 29 sanctionné le 21 juin 2001).
- 4 Deux MRC n'ont pas débuté leur révision : Témiscamingue et La Côte-de-Beaupré.

-
- 5 Deux MRC sont à l'étape imminente de la mise en vigueur : La Côte-de-Gaspé et Lajemmerais.
- 6 Tel que mentionné, 24 MRC désignées rurales sur 48 ont répondu au questionnaire intitulé *Cahier d'information sur les MRC désignées rurales* entre juillet et octobre 2001.
- 7 La Direction de l'aménagement et du développement local.
- 8 Il faut également considérer le projet de loi 60 sanctionné le 20 décembre 2001 (Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal) qui prévoit un nombre important d'ajustements relativement aux divers transferts de territoires.
- 9 Au moment de la recherche et de l'analyse, le Québec comptait 96 MRC, le tout ayant été réalisé à la jonction de l'entrée en vigueur des nouvelles entités.
- 10 À titre d'exemple, on déclare la responsabilité de la MRC en matière d'évaluation municipale quand cette compétence est déjà dévolue à la MRC.
- 11 À la fin décembre 2001, une douzaine de dossiers environ sont déposés par la CMQ pour approbation ministérielle.
- 12 Voir : BÉRUBÉ, Pierre (2001). *L'organisation intérieure de l'État québécois : du mouvement des structures à la consolidation du territoire*, Québec, ENAP, (BRO 13927) (Épilogue : L'organisation territoriale régionale vs l'organisation territoriale urbaine, p. 37).
- 13 Le ministre approuve les ententes intermunicipales de régies puisque cela implique la constitution de corporations indépendantes dont les responsabilités publiques comportent des fonctions d'autonomie : pouvoir d'emprunt, rapport budgétaire et financier, désignation des membres et représentation des voix (Code municipal, art. 569 *et al.* et L.C.V., art. 468 *et al.*).
- 14 Code municipal, art. 678.08 et art. 678.0.1.

Politique nationale de la ruralité

Une vision d'avenir



Le monde rural : une force pour le Québec

- La ruralité, c'est plus de 1 000 villages et 1,6 million de personnes, hommes et femmes, qui occupent et mettent en valeur 80 % du territoire québécois et qui ont bâti des milieux de vie qui enrichissent le Québec tout entier.
- 395 000 emplois dans l'industrie bioalimentaire (12 % des emplois au Québec) ont une part importante de leurs assises dans le territoire rural et cette industrie est la plus créatrice d'emplois au Québec.
- 300 000 emplois dans les secteurs des ressources naturelles dépendent du territoire rural. La valeur ajoutée attribuable à la forêt, aux mines et à l'énergie atteignait 22,8 milliards de dollars en l'an 2000, soit 12 % de l'activité économique du Québec et 31 % des exportations.

Un engagement solidaire

- La Politique nationale de la ruralité du gouvernement du Québec reconnaît formellement le monde rural comme une partie essentielle et stratégique de la société et de l'identité québécoise.
- La Politique nationale de la ruralité s'appuie sur la Déclaration en faveur du monde rural signée par les partenaires de la ruralité, soit le gouvernement du Québec, la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDO) et l'Association des régions du Québec (ARQ).

« Le gouvernement du Québec et ses partenaires reconnaissent officiellement l'importance de la ruralité et s'engagent de façon solidaire à travailler au renouveau, à la prospérité et à la pérennité des communautés rurales. »

Extrait de la Déclaration en faveur du monde rural
Le 6 décembre 2001

Fusion municipale vue de l'intérieur : expériences d'un comité de transition

Michel Auger et Nicole St-Martin¹
Université de Sherbrooke

L'expérience des changements intervenus à l'intérieur même des comités de transition pour la création de nouvelles villes permet à l'aide du modèle de Lynch et Kordis (Stratégie du dauphin) d'illustrer et de comprendre les diverses vagues de changement qui peuvent survenir à l'intérieur de l'organisation et qui, par le fait même, modèle cette dernière. Les particularités reliées à cette organisation à temps délimité et à mandat fixe permettent de limiter l'enchevêtrement des vagues de changement et de les isoler et les analyser plus facilement pour en tirer des leçons et des perspectives.

Les dernières grandes fusions municipales² ont doté le Québec de pôles socio-économiques importants pour son développement. Ces fusions étaient devenues nécessaires, selon le gouvernement québécois actuel, pour éviter le dédoublement des structures, pour renforcer les régions centres dans la dispense des services et pour atteindre un juste équilibre fiscal entre les villes centres et les banlieues.

Rappelons que les principales fusions municipales ont transformé complètement la carte municipale québécoise en créant plusieurs grands pôles socio-économiques dont les principaux sont Lévis, Longueuil, Montréal, Outaouais, Québec, Saguenay, Saint-Jérôme, Shawinigan, Sherbrooke et Trois-Rivières.

Ces grandes modifications ont été initiées grâce à la volonté gouvernementale et transmises dans la réalité par des décrets spécifiant les regroupements des différentes villes dans une région donnée. Les différents décrets avaient comme ancrage les différentes études effectuées par des mandataires. Ces derniers ont agi à titre de médiateur et de catalyseur pour les différents milieux pour en arriver à des fusions. Ces fusions étaient basées ou bien sur la volonté du milieu de se regrouper ou sur une volonté ferme du gouvernement de regrouper certains milieux quand ceux-ci n'arrivaient pas à s'entendre sur le regroupement à effectuer.

Pour le cas étudié ci-après, soit l'évolution d'un comité à l'intérieur du comité de transition ayant à mettre en place la nouvelle Ville de Sherbrooke, rappelons brièvement les origines du nom de la ville centre.

En 1802, un premier moulin à farine fut installé au confluent des rivières Magog et Saint-François par un loyaliste, Gilbert Hyatt, à l'endroit même où les Amérindiens, voyageant des côtes américaines vers le Saint-Laurent, avaient l'habitude de camper. D'abord connu sous le nom de Grandes-Fourches ou Big Forks, le site devient alors Hyatt's Mills. En 1818, il prend le nom du gouverneur général du Canada, Sir John Coape Sherbrooke.

À l'ère des regroupements municipaux, le 1^{er} janvier 2002, la nouvelle Ville de Sherbrooke a vu le jour. Huit entités sont alors regroupées : Ascot, Bromptonville, Deauville, Fleurimont, Lennoxville, Rock Forest, Saint-Élie-d'Orford et Sherbrooke. Le bassin de population desservi est alors passé d'environ 68 000 citoyens à plus de 145 000 citoyens pour la nouvelle Ville.

Pour notre étude qui porte principalement sur les changements vécus à l'intérieur du comité de transition qui avait le mandat de mettre en place la nouvelle Ville de Sherbrooke, mentionnons premièrement que le rapport du mandataire, appuyé par l'ensemble des parties concernées par la fusion, était de regrouper neuf municipalités dont Ascot, Bromptonville, Deauville, Fleurimont, Lennoxville, Rock Forest, St-Élie-d'Orford, Sherbrooke et Waterville. Suite au rapport de proposition de fusion déposé par le mandataire au gouvernement, ce dernier a refusé le découpage initialement proposé. Le décret publié a alors sculpté une autre réalité dans laquelle la ville de Waterville se rattachait à une autre Municipalité

régionale de comté (MRC). Ces démarches de tractations entre les villes, le mandataire et le gouvernement ont consommé plus de cinq mois de l'année 2001 et ont abouti au décret de fusion 850-2001 qui fut émis le 12 juillet 2001. La publication du décret a permis la mise en place du comité de transition qui avait alors seulement cinq mois pour réaliser l'arrimage de la nouvelle Ville de Sherbrooke avec les huit villes et municipalités déjà citées.

C'est dans ce contexte d'environnement hautement pressurisé que nous examinons pour un comité bien précis du comité de transition les vagues de changement provoquées par les différentes phases de réalisation du mandat d'application du décret pour la nouvelle Ville de Sherbrooke.

Grille d'analyse

La mise en place d'une nouvelle Ville regroupant approximativement le double de la population de la ville centre initiale amène à examiner l'implantation de changements dans la nouvelle Ville. Le comité de transition qui possède le mandat et le pouvoir de mettre en place cette nouvelle Ville devient, non pas un facteur de changement, mais plutôt un acteur du changement qui doit être vu à travers les yeux de ce comité.

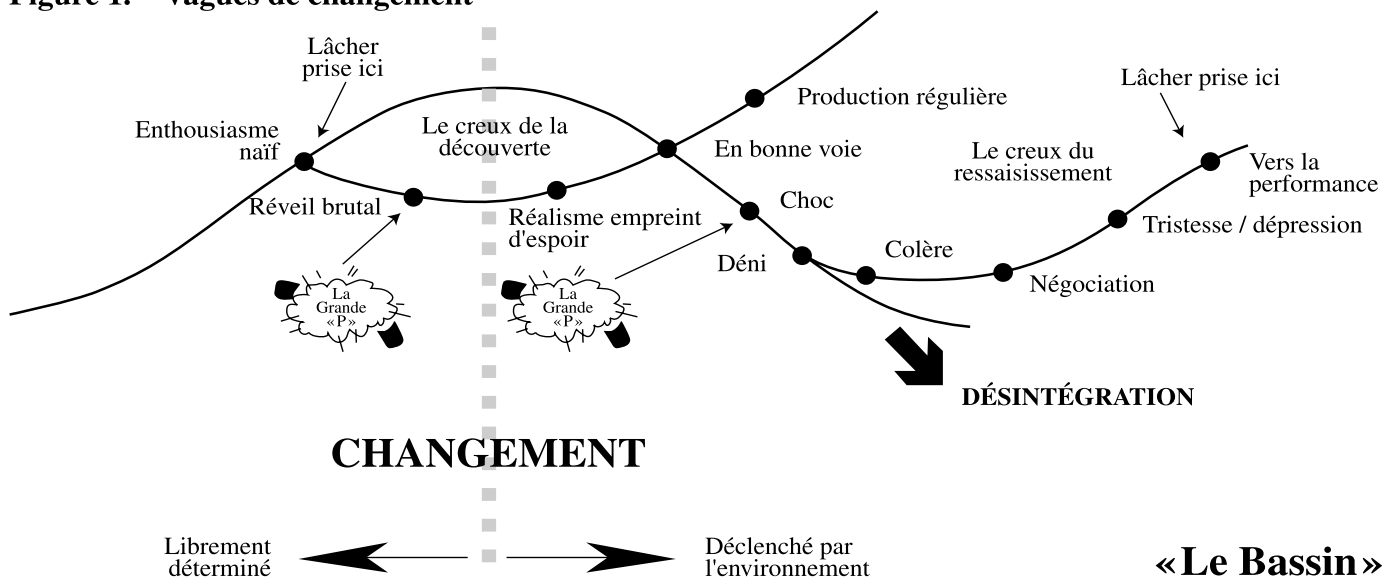
Bien que la littérature de gestion foisonne d'études sur les changements stratégiques³ ou sur la mise en œuvre de ces changements⁴, il deviendrait alors intéressant, dans

une recherche subséquente, d'examiner comment les changements ont pris place dans l'organisation de la nouvelle Ville à l'aide de différents modèles de changement organisationnel. Toutefois, dans la littérature, peu de cadres de référence sont développés pour analyser les phases de vie par lesquelles l'organisation doit migrer pour s'adapter au changement. Le fait que le comité de transition soit à mandat déterminé avec une échéance fixe permet d'examiner clairement les phases de développement, de sa formation à sa dissolution. De plus, puisque mandat et échéance sont connus, il est possible de distinguer plus facilement les phases de changement puisque la livraison du mandat ne fait intervenir aucun développement de nouvelles stratégies délibérées et émergentes⁵.

Peu de cadres de référence sont développés pour analyser les phases de vie par lesquelles l'organisation doit migrer pour s'adapter au changement.

Alors, pour scruter de l'intérieur l'expérience vécue lors de la mise en place de la nouvelle Ville, nous utilisons la nomenclature développée dans le livre culte *La Stratégie du Dauphin*⁶. Ce modèle précise les phases de changement dans l'organisation et permet d'incorporer certaines observations modélisables qui permettent alors d'extraire une image plus riche de l'expérience vécue.

Figure 1. Vagues de changement



© 1987 Brain Technologies Corporation

Source : Dudley Lynch et Paul Kordis (1994). *Op. cit.*, p. 151.

Cette modélisation du changement dans ses principales phases provient d'une série de construits développés par une réflexion plus poussée sur l'ADN des sociétés⁷. Pour expliquer les vagues de changement, nous utilisons la représentation de la figure 1 afin d'examiner l'évolution du comité de transition dans la réalisation de son mandat.

Interprétation du vécu à l'aide du modèle

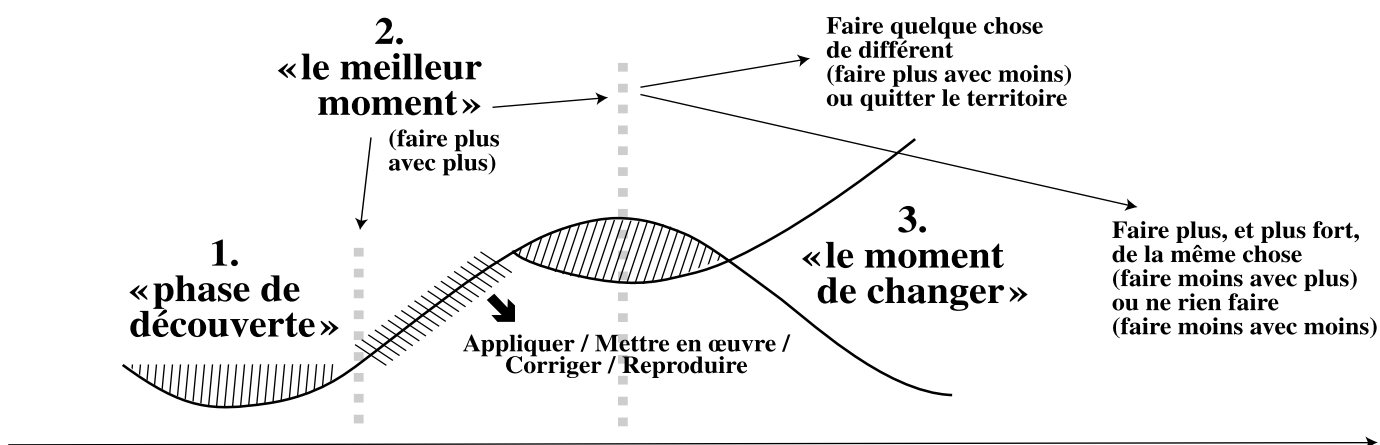
Avant d'examiner les différentes phases du modèle et d'y confronter les différents faits vécus, nous présentons dans un premier temps la configuration de la vague de changement et ce, afin de mieux comprendre l'entrelacement de ces dernières.

Les vagues permettent de réaliser des changements qui, sans leur accomplissement, dirigent l'organisation

directement vers sa désintégration (figure 3). Il devient alors nécessaire pour l'organisation de pouvoir se mouvoir d'une vague à l'autre en permettant des percées ou changements de vagues. Pour ce faire, il est essentiel de connaître les moments opportuns du changement et de comprendre que le fait de changer fait seulement limiter la vitesse du changement et son intensité puisqu'elle limite l'amplitude de la vague. Le changement est alors effectué plus tardivement et en bas dans la vague. Donc, plus l'inertie au changement est forte, plus il y a de chances de désintégration.

Plus l'inertie au changement est forte, plus il y a de chances de désintégration.

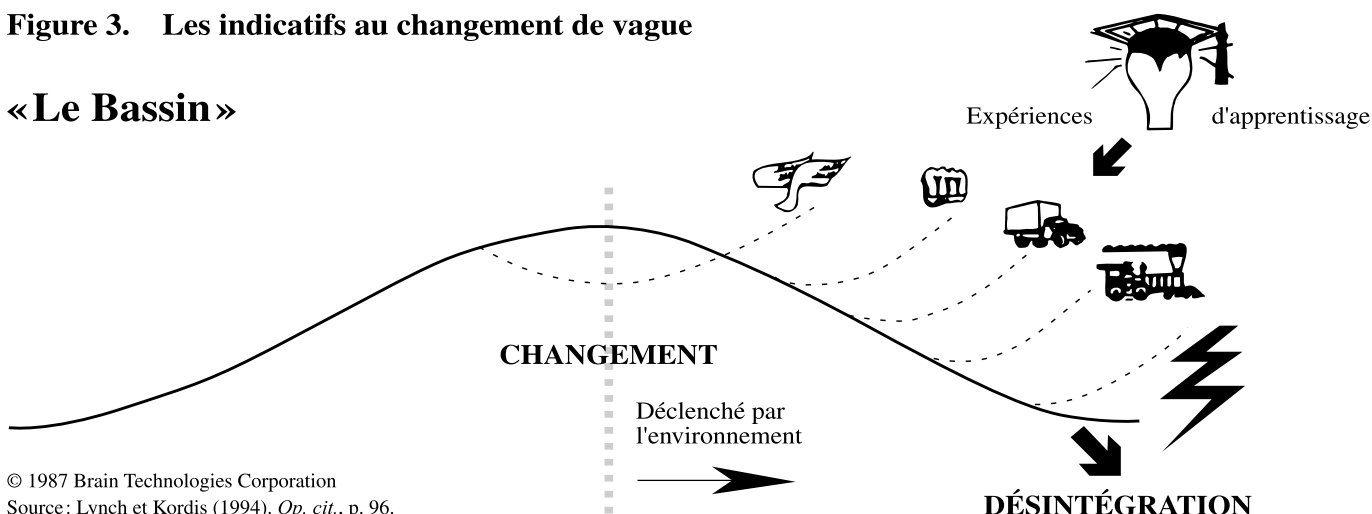
Figure 2. Les différentes parties de la vague



Source : Lynch et Kordis (1994). *Op. cit.*, p. 83.

Figure 3. Les indicatifs au changement de vague

« Le Bassin »



© 1987 Brain Technologies Corporation
Source : Lynch et Kordis (1994). *Op. cit.*, p. 96.

Le changement librement déterminé

Les personnes choisies et nommées par le gouvernement à titre de membres du comité de transition démontraient une volonté ferme de réaliser le mandat accordé. Le changement à initier devenait alors un *changement librement déterminé*.

Le comité de transition a alors mis en place une structure organisationnelle basée sur un ensemble de six comités dont le président était l'autorité première. Le comité de développement économique, social, culturel et communautaire (C5) était une des composantes du comité de transition dont les cinq autres étaient :

- fiscalité et finances (C1)
- conventions collectives et conditions d'emploi (C2)
- affectation du personnel (C3)
- compétences locales (C4)
- gestion des services municipaux, aménagements (C6)

Relevant aussi directement de la présidence, se sont ajoutés d'autres organes conseils dont le président des élections et des affaires juridiques, le directeur administratif du comité, le directeur général de la nouvelle Ville, le trésorier de la nouvelle Ville et la directrice des communications du comité de transition. Une structure entrepreneuriale de type soleil avec un fonctionnement (comités) selon une structure bureaucratique traditionnelle (fonctionnement en silo).

Ayant librement choisi d'adhérer au projet de réingénierie de la nouvelle Ville de Sherbrooke, l'ensemble des ressources engagées dans ce processus de changement avait un objectif commun, soit de mettre en place une nouvelle structure et ce, selon le décret. Bien que l'interprétation de ce dernier ait pu être effectuée différemment selon la provenance des membres du comité et des acteurs externes au comité (*stakeholders*), nous assumons ici une invariabilité dans l'objectif ultime poursuivi.

Vague 1

L'enthousiasme naïf

Permettre l'émergence d'une nouvelle Ville, voici le mandat que confiait le président à l'ensemble des comités dans sa première allocution aux membres du comité de transition, discours répété devant les maires et les membres de la Chambre de Commerce de la Ville de Sherbrooke.

Dès le départ, l'imagination, la créativité et l'innovation étaient interpellées afin de livrer une organisation municipale améliorée qui répondrait aux besoins de l'ensemble de la nouvelle population, soit plus de 145 000 citoyens. Grâce à la création des six arrondissements, il devenait alors possible de permettre au citoyen d'exercer, non seulement sa citoyenneté politique, mais aussi sa citoyenneté civile en stimulant sa participation pour l'ensemble des villes regroupées.

Pour réaliser ce rêve, le comité C5, au lieu de décider d'amalgamer tout simplement les services en les fusionnant et en utilisant les pratiques les plus répandues, a décidé de former trois grands blocs décisionnels afin d'extraire du milieu les réalités à traiter en cohérence avec une approche consensuelle (*bottom-up* au lieu de *top-down*). Le comité C5 a alors formé les comités suivants : a) vie économique, b) vie sociale, culturelle, sports et loisirs et c) logement social.

Puisque le temps requis pour lancer des consultations populaires à l'ensemble des groupes concernés était plutôt restreint, le comité C5 a alors décidé de réunir l'ensemble des fonctionnaires municipaux et des représentants de groupes directement concernés et touchés par ces différents thèmes afin de travailler à bâtir la nouvelle Ville de Sherbrooke.

Le réveil brutal

Premier choc vécu par les différents comités : des villes différentes appellent des modèles d'organisation différents et des façons de faire différentes. Ce réveil brutal provient principalement du partage des stratégies parfois diamétralement opposées utilisées pour rendre les services à la population. Qu'il suffise de mentionner, par exemple a) la gestion par des organismes associés des loisirs par certaines villes et la livraison du même service par des fonctionnaires municipaux dans d'autres villes ; b) la dispense de services conseils professionnels par une structure centrale bien outillée et l'abandon presque flagrant de certains autres services ailleurs ; c) l'utilisation de programmes gouvernementaux pour développer des infrastructures et l'absence d'infrastructures, etc.

La mise en commun de certains fonctionnements, pratiques, coutumes et historiques qui étaient très différents et parfois même diamétralement opposés, aurait pu permettre à l'ensemble des comités de demeurer sur leur position initiale sans volonté de créer de nouvelles réalités.

Il est utile de rappeler que les personnes impliquées dans ces comités étaient et sont encore des fonctionnaires au service de la nouvelle Ville et qu'ils devaient livrer, en même temps, les services municipaux qu'exigeait dès lors leur poste et travailler à la nouvelle organisation qui allait sûrement bouleverser leurs fonctions mêmes à l'intérieur de la nouvelle Ville. Ce double emploi non rémunéré, en plus de surcharger leur horaire, créait, par le fait même, de l'insécurité quant à leur propre avenir.

Mentionnons brièvement la richesse sociale de la nouvelle Ville avec ses 500 organismes (97 en culture, 107 en loisirs, 101 en sports, 74 en événements spéciaux, 121 en vie communautaire), ses 42 équipements spécialisés (arénas, bibliothèques, centres communautaires, équipements culturels et maisons de jeunes) et ses 149 parcs. Cette richesse génère toutefois une complexité de par le nombre et la diversité des différents organismes, équipements et parcs à intégrer dans une seule et même structure avec des politiques et procédures communes de gestion.

Le réalisme empreint d'espoir

Un des moyens utilisés pour délier les nœuds possibles générés par la mise en commun et le partage des expertises a été le dialogue, non seulement le dialogue quant aux façons de faire, mais surtout un dialogue orienté sur les valeurs à transmettre dans la future organisation. Qu'il suffise de rappeler que le comité, avant de produire tout document d'organisation, s'est mis d'accord sur trois grands principes à ancrer dans l'action, soit :

- le citoyen comme raison d'être de la nouvelle Ville
- une approche holistique orientée sur le service à la clientèle
- une accessibilité égale pour l'ensemble des citoyens

L'établissement de ces principes a alors permis de créer, en premier lieu, une zone d'échange pour pouvoir apprivoiser l'autre et, en second lieu, une zone de confiance où les acteurs pouvaient discuter sans se sentir jugés et être alors obligés de défendre leur seul point de vue.

Cette zone de parole collective a permis de générer un certain sentiment d'appartenance et une volonté de déterminer collectivement les meilleurs politiques, procédures, services et façons de faire pour desservir le citoyen et ce, toujours en accord avec les principes énoncés.

En bonne voie

Forts des relations établies et des processus mis en place pour déterminer les meilleures façons de faire pour dispenser les meilleurs services aux citoyens, les sous-comités du comité C5 ont produit des livrables fort appréciés et repris par les autres membres des comités. Qu'il suffise de mentionner seulement l'inventaire de l'ensemble des organismes, des activités et des sites où se déroule la totalité des activités sur le territoire de la nouvelle Ville.

Vague 2

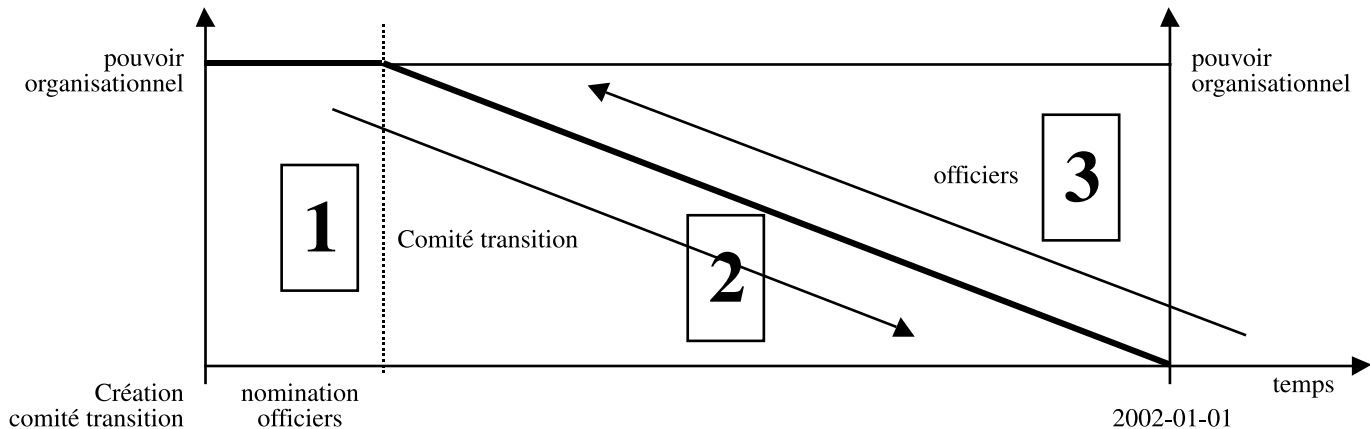
Normalement, la phase suivante aurait dû être la production régulière de travaux (politiques, règlements, organisations, etc.) pour la bonne marche de la nouvelle Ville. Toutefois, deux événements majeurs sont venus ébranler la quiétude de la vague actuelle, soit la nomination des trois premiers officiers de la nouvelle Ville (choc 1) et la confrontation des structures proposées pour l'intégration des services (choc 2). Ces deux chocs ont alors amené les collectifs de travail du comité C5 vers la vague inférieure.

Choc 1

En référence à la figure 1, le tracé effectué par la première vague a été emporté par la vague 2 au lieu de permettre une évolution vers la production régulière. Le premier choc a été la nomination du directeur de l'ancienne ville de Sherbrooke comme nouveau directeur de la nouvelle Ville ainsi que la nomination des directeurs du service juridique et de la trésorerie. Ces nominations ont été effectuées à l'unanimité par le comité de transition en consensus avec le comité des maires. Il n'est point de notre propos de discuter ici de ces nominations mais plutôt de comprendre l'état ainsi créé auprès des membres des sous-comités qui voyaient alors la mise en place de la structure de l'ancienne ville appliquée à la nouvelle Ville – une perception par les membres de la confirmation de la structure organisationnelle de la ville centre imposée aux villes banlieues.

Qui plus est, la nomination des nouveaux officiers de la Ville a amené un glissement certain du pouvoir d'influencer les décisions par les membres du comité de transition. Il est facile de comprendre que, plus le temps avançait vers l'intégration de la nouvelle Ville, plus il se devait d'y avoir en place des structures de dispense de services et que ces services seraient gérés par et sous la responsabilité des nouveaux gestionnaires déjà nommés.

Figure 4. Répartition du pouvoir organisationnel



La figure précédente présente l'évolution temporelle de la répartition du pouvoir décisionnel quant à la structure organisationnelle à mettre en place par le comité de transition et les nouveaux gestionnaires.

Cette figure présente les phases de répartition du pouvoir de définition de la structure organisationnelle. La phase 1 qui débute indique que le comité de transition, de sa création à la nomination du premier officier, possède le pouvoir total d'organisation de la nouvelle Ville. Lors de la nomination des officiers, soit les phases 2 et 3 en simultané, il y a alors une diminution du pouvoir du comité jusqu'au 1^{er} janvier 2002 quant à la capacité de définition de la structure organisationnelle. Pour la phase 3, la figure présente une aire qui va en s'agrandissant pour illustrer la prise en charge par les cadres nouvellement nommés de la structuration de leur département. Bien que légalement la date ultime du 1^{er} janvier 2002 mettait fin au comité de transition et inaugurait l'avènement de la nouvelle Ville, dans la réalité, plus les strates de cadres en place étaient nommées, plus le pouvoir d'organisation se limitait. Nous pourrions même établir que lorsque la strate des cadres intermédiaires fut nommée, la seule capacité de détermination du comité de transition était de confirmer la nomination des personnes choisies. Cette réalité se vérifie d'autant plus que, plus avançait la dotation en cadres de tous les niveaux, plus la structure opérationnelle prenait de l'ascendant sur l'organisation des services à rendre à la population. Donc tant que les principes et structures n'avaient pas été précisés par le comité de transition, il y avait encore place pour les nouveaux cadres nommés de sculpter l'organisation à leur image et fonder une technostucture⁸.

Choc 2

Le second choc a porté sur le design de la structure organisationnelle proposé par le comité C5 quant à la coordination des différents services sous la compétence des arrondissements et de la gestion centralisée. Bien que des designs de structures organisationnelles nouvelles furent étudiés par le comité C5, dont la structure holographique basée sur le modèle du cerveau humain⁹, une structure non pas hiérarchique mais hétérarchique¹⁰ a été proposée alliant la participation à la fois de la structure de coordination centrale et des structures décentralisées des arrondissements. La proposition de ce design organisationnel a été effectuée afin de « *making sense with coherence* »¹¹ et de conserver des structures décisionnelles proches des citoyens de la Ville en leur donnant une possibilité de contrôler leur propre futur¹².

Bien que ces recommandations furent accueillies de façon positive par le comité de transition, la structure organisationnelle proposée après la cueillette de l'ensemble des besoins des six comités officiels du comité de transition différait de celle proposée par le comité C5.

Ce second choc organisationnel a amené le comité dans une vague d'ajustements et lui a permis de vivre une série de situations décrites ci-après.

Le Dénî

Première impression générée par la structure officielle proposée par le comité de transition au comité C5 : le déni. Puisque les spécialistes en dispense de services à la population devaient être reconnus comme experts dans

leurs domaines respectifs, il devenait presque impensable que les recommandations apportées puissent être rejetées. La connaissance et l'expertise devaient être écoutées (*know-how talk*).

La Colère

De la compréhension de la réalité est alors née une certaine colère, une énergie de contestation pour faire infléchir la situation non conforme à celle désirée. Fait intéressant, bien que la colère cristallise certaines émotions fortes et négatives face à l'organisation elle-même, elle permet par contre de souder de façon plus intense le groupe et ainsi développer une certaine solidarité dans celui-ci. Cette émotion, parfois jugée fort négativement dans notre société moderne, par sa charge émotive intense, génère alors une intégration des valeurs partagées par le groupe face à un autre groupe. Dans la formation d'un nouvel ensemble, cette dynamique devient même importante et est analysée comme une phase importante du processus générant un sentiment d'appartenance au groupe¹³.

La Négociation

Quelques stratégies peuvent alors s'appliquer pour résoudre l'adhésion de sous-groupes au groupe soit, dans les extrêmes, l'abandon du groupe et la négociation.

Dans cette phase de négociation, il y a alors prise de conscience du rattachement de la structure possible à la structure globale. Et puisque la grande majorité des structures proposées reproduisent les structures bureaucratiques très hiérarchisées, il devient donc difficile, sinon impossible, de renverser la vapeur.

La discussion peut alors prendre racine dans le même paradigme afin de résoudre les différends et de générer des points communs d'entente.

Pour reprendre les termes de la *Stratégie du Dauphin*, il faut alors évoluer dans un autre bassin. La négociation peut alors prendre place puisque les référentiels deviennent communs et sont alors discutables. La discussion peut alors prendre racine dans le même paradigme¹⁴ afin de résoudre les différends et de générer des points communs d'entente. La négociation se veut alors le creux de ressaisissement de la vague qui se présente à nouveau au groupe dans l'organisation. Ce creux de ressaisissement peut facilement être comparé au creux de la découverte de la vague 1.

La Tristesse/la Dépression

Dans le jeu de la négociation, même raisonnée, certaines personnes plus que d'autres se concentrent sur les buts à atteindre plutôt que sur les principes à défendre. Alors, pour ceux qui défendent les principes, il y a plus souvent un sentiment de défaite ou de tromperie face à la nouvelle organisation. Il devient alors nécessaire de favoriser un dialogue entre l'organisation et les personnes concernées pour permettre à ces dernières de récupérer un sens à leur travail¹⁵ et ainsi donner un sens à l'organisation aux yeux du travailleur¹⁶.

L'ensemble des étapes précédentes peut facilement être identifié aux grandes phases que rencontre un être humain face au processus de la mort¹⁷.

Vers la performance

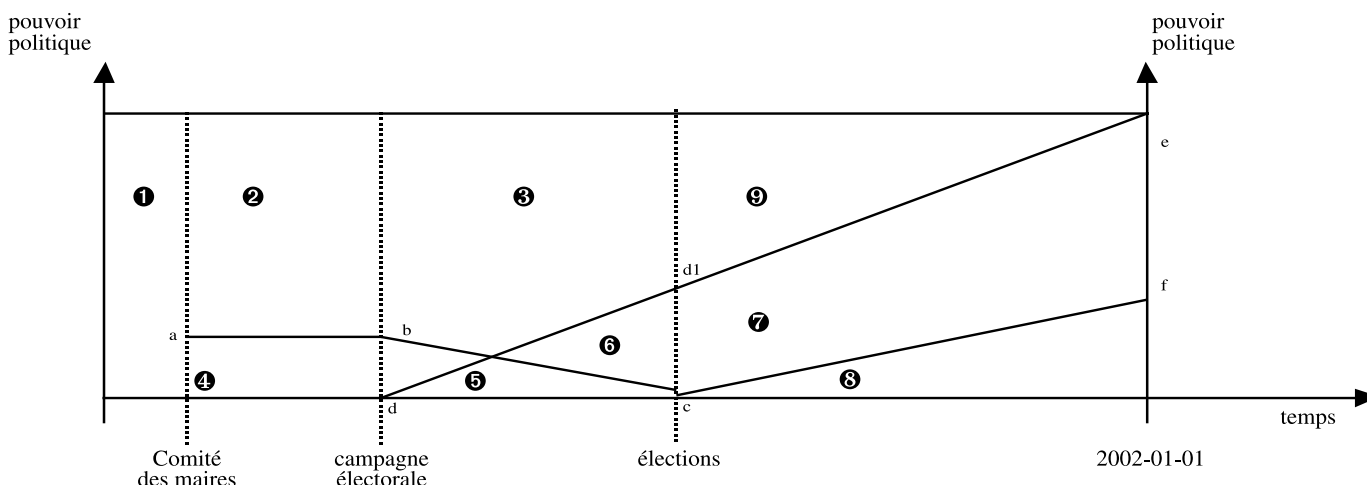
Puisque l'organisation globale doit livrer la dispense de service final déterminé, à la fois par le comité de transition et par les cadres nommés, alors, les ajustements de la négociation avec la tristesse atténuée ou même disparue doivent être intégrés dans la nouvelle structure organisationnelle pour générer des résultats conformes à ceux promis et attendus par la réforme en cours.

Cette phase s'identifie aussi à un processus de lâcher prise qui permet de générer un nouveau creux de la découverte puisqu'il y a alors la mise en place d'un processus d'assimilation des changements dans la nouvelle organisation.

Vague 3

De simplifier le changement à seulement deux vagues, une générant un creux de découverte et une générant un creux de ressaisissement est plutôt limitatif. La réalité est parfois tout autre. Qu'il suffise de mentionner l'avènement des élections municipales qui ont eu lieu en cours du mandat du comité de transition. Précédant les élections, un conseil des maires déjà élus dans les anciennes villes et municipalités était consulté par le comité de transition pour les décisions stratégiques. Ces derniers, lors des élections, ont changé totalement de statut puisque même le maire réélu de l'ancienne ville devenait le maire de l'ensemble des citoyens de la nouvelle Ville. Pour le comité de transition, l'équilibre politique était alors fortement modifié puisque la légitimité des nouveaux élus prenait un sens nouveau vis-à-vis le conseil consultatif des maires d'avant les élections.

Figure 5. Répartition du pouvoir politique entre les acteurs



La figure 5 illustre la répartition du pouvoir politique des différents acteurs. La phase ① alloue l'entière du pouvoir politique au comité de transition par le décret quant aux décisions de la nouvelle Ville. En s'adjoignant un comité consultatif des anciens maires, le comité de transition a alors permis à certains acteurs de pouvoir influencer certaines décisions, phases ② et ④. La phase ⑤ (points b à c) qui est la continuation de la phase ④ présente une influence décroissante du comité des maires à partir du déclenchement de la campagne électorale. Cette perte d'influence par le conseil des maires est récupérée alors par les différents candidats aux élections mais surtout par les aspirants maires, soit le triangle délimité par les points d et d1, phase ⑥. Pour les phases ⑧, ⑦, ⑨, soit la période après les élections, il est alors évident que le nouveau conseil municipal s'approprie une partie du pouvoir, que le nouveau maire élu récupère une partie très importante du pouvoir politique et ce, d'autant plus qu'il n'est rattaché à aucun parti politique municipal et qu'il a la possibilité de nommer à l'exécutif ses propres candidats. Le comité de transition perd alors totalement et de façon légitime le pouvoir qui lui était attribué par le décret.

Ces modifications du pouvoir politique ont créé certaines vagues dans la répartition du pouvoir organisationnel en permettant, tour à tour, aux anciens et aux nouveaux élus d'essayer d'influencer certaines décisions organisationnelles pour, soit terminer leur mandat, soit commencer le leur en faisant leur marque.

Notre intention n'est pas ici de reprendre le modèle proposé pour documenter les phases de changement mais

plutôt d'illustrer que la réalité du changement organisationnel n'est pas seulement composée d'une couple de vagues qui s'enchevêtrent mais plutôt d'un ensemble parfois impossible de vagues à distinguer de vagues qui s'interpénètrent.

Conclusion

La vie restreinte d'un comité de transition et son mandat très précis permettent d'examiner comment peut se construire une organisation temporaire et comment elle peut être utile pour livrer un bien ou un service très précis. La finalité et la temporalité étant connues, il devient alors plus facile d'étudier comment peuvent prendre place certains changements dans l'organisation même. Qui plus est, cette étude pourrait même être rapprochée de la constitution d'équipes temporaires pour la gestion de certains projets qui n'appellent pas une permanence, par exemple, une adhocratie temporaire¹⁸ gérée dans une structure matricielle.

Le modèle de Lynch et Kordis pour une analyse de changement s'avère intéressant à utiliser parce qu'il permet d'identifier certaines phases de changement qui sont vécues et parfois oubliées dans la gestion au quotidien. Il nous apparaît important, à première vue, de tenir compte de ces phases afin de pouvoir accueillir les résistances au changement, de pouvoir les nommer et de pouvoir dialoguer avec les personnes concernées pour être capable de vaincre ces dernières. Bien que le modèle demeure simple d'application par son design, il se complexifie : a) dans l'identification des chocs qui peuvent générer des changements de vagues, b) dans l'identification de

ces mêmes vagues et c) dans la considération de leur importance dans le changement provoqué.

Pouvoir accueillir les résistances au changement, pouvoir les nommer et pouvoir dialoguer avec les personnes concernées pour être capable de vaincre ces résistances.

Finalement, quant à l'expérience vécue au comité de transition, celle-ci, bien qu'enrichissante du point de vue pratique, sollicite plusieurs autres pistes de recherche que nous précisons brièvement.

Est-il possible de créer de nouvelles structures organisationnelles à partir de structures organisationnelles déjà bureaucratisées hiérarchiques ? Le design des structures organisationnelles est-il indépendant des structures à fusionner ? Une organisation temporaire organisée selon un mode de fonctionnement bureaucratique peut-elle générer une structure autre qu'une hiérarchie bureaucratisée ?

Différents acteurs voulant réaliser leurs mandats peuvent-ils arriver à une communauté d'intérêts ou possèdent-ils invariablement des intérêts pouvant parfois être mis en commun ? L'intérêt public est-il toujours la base des décisions stratégiques ? La théorie des *stakeholders* pourrait être mise à contribution pour analyser les tenants et les aboutissants des fusions municipales au Québec.

Les différents changements dans les nouvelles villes, bien qu'ils furent quelque peu forcés par le législateur québécois, se sont effectués selon quels modèles et avec quels succès ? Cette vague de changement provoqué peut-elle permettre de valider certains modèles de mise en œuvre de changement¹⁹ ?

Finalement, quelle expertise les chercheurs universitaires québécois veulent-ils conserver de cet immense laboratoire de changement ? Est-il possible de développer et de consolider par l'expérience des fusions municipales québécoises le champ d'expertise de la gestion municipale ? ■

Notes et Références

- 1 Michel Auger, M.B.A., est doctorant au programme de DBA de l'Université de Sherbrooke et Nicole St-Martin, Docteure en sociologie, est professeure titulaire de la faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke. Madame St-Martin était membre du comité de transition de la nouvelle Ville de Sherbrooke et présidente du comité de développement économique, social, culturel et communautaire et monsieur Auger était conseiller à la présidence de ce comité.
- 2 Voir le site du Ministère des affaires municipales du Québec pour les rapports finaux des comités de transition à l'adresse suivante : <http://www.mam.gouv.qc.ca/mamm.html>

- 3 HAFSI, Taïeb et Bruno FABI (1997). *Les fondements du changement stratégique*, Montréal, Éditions Transcontinental, 372 p. ; MINTZBERG, Henry, Bruce AHLSTRAND et Joseph LAMPEL (1999). *Safari en pays stratégie*, Paris, Village Mondial, 423 p. ; PITCHER, Patricia (1994). *Artistes, artisans et technocrates dans nos organisations*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 261 p. OUELLET, Claude (1993). *Préparer un changement*, Montréal, Groupe CFC, 64 p.
- 4 PORTER, M.E. (1982). *Choix stratégiques et concurrence. Techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie*, Paris, Economica, 426 p. ; RONDEAU, Alain (1999). « Transformer l'organisation Vers un modèle de mise en œuvre », *Gestion*, vol. 24, n° 3, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, p. 148-157.
- 5 MINTZBERG, Henry (1994). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 455 p.
- 6 LYNCH, Dudley et Paul KORDIS (1994). *La stratégie du dauphin*, Éditions de l'Homme, 292 p.
- 7 BECK, Don Edward et Christopher COWAN (1996). *Spiral Dynamics*, Los Angeles, Blackwell Business, 331 p.
- 8 PITCHER, Patricia (1994). *Op. cit.*, note 3.
- 9 MORGAN, Gareth (1999). *Images de l'organisation*, Québec, PUL, 498 p.
- 10 The word *hierarchy* originates in the Greek root *hieros*, meaning holy, implying that those on top have higher, almost sacred powers and that command, status and power flow from the top. A contrasting word, *heterarchy* originates in *heteros*, meaning neighbors, implying organizations that are networked, participative, democratic, egalitarian, and self-managing. Heterarchy suggests that peers have equal power that is shared laterally and that important decisions are made at all levels, principally by consensus. Heterarchy means bottom-up, top-down, and sideways (CLOKE, Kenneth et Joan GOLDSMITH (2002). *The End of Management and the Rise of Organizational Democracy*, New York, John Wiley, 310 p., à la page 83).
- 11 LISSACK, Michael et Johan ROOTS (2000). *The Next Common Sense*, Londres, Nicholas Brealey, 241 p.
- 12 SCHUMAKER, E.F. (1999). *Small is Beautiful, Economics as if People Mattered, 25 Years Later...with Commentaries*, Hartley et Marks, Point Roberts, 286 p.
- 13 SIMON, Pierre et Lucien ALBERT (1992). *Les relations interpersonnelles*, Laval, Éditions Agence d'Arc, 445 p. ; BOIVERT, Daniel, François COSSETTE et Michel POISSON (1998). *Animation de groupes*, Cap-Rouge, Presses Interuniversitaires, 324 p.
- 14 BURRELL, G. et G. MORGAN (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Londres, Heineman, 432 p.
- 15 PAUCHANT, Thierry et coll. (1996). *La quête du sens*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 360 p.
- 16 PAUCHANT, Thierry et coll. (2000). *Pour un management éthique et spirituel*, Montréal, Fides, 418 p.
- 17 KÜBLER-ROSS, Élisabeth (1998). *Mémoires de vie, mémoires d'éternité*, Paris, Éditions Jean-Claude Lattès, 437 p.
- 18 MINTZBERG, Henry (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 434 p.
- 19 RONDEAU, Alain (1999). *Op. cit.*, note 4.

La Fondation de l'entrepreneurship
et le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec
vous invitent aux
conférences « Grandes Tendances » sur le management
dans toutes les régions du Québec

Serge Marquis

Qualité de vie au travail : votre organisation est-elle en bonne santé ?

Gaspé (4 juin)

Saint-Hyacinthe (14 juin)

Baie-Comeau (3 octobre)

Saint-Jérôme (10 octobre)

Trois-Rivières (24 octobre)

Drummondville (8 novembre)

Moncton (21 novembre)

Rimouski (5 juin)

Sherbrooke (18 juin)

Jonquière (4 octobre)

Joliette (11 octobre)

Sainte-Marie-de-Beauce (31 octobre)

Rouyn-Noranda (14 novembre)

Éric Albert

(conférencier français)

récipiendaire du prix du livre RH 2002 et prix de
l'Expansion Management Review pour son ouvrage *N'obéissez plus !*

Québec (8 mai)

Hull (9 mai)

Montréal (10 mai)

Information et inscription : (418) 644-6816
www.entrepreneurship.qc.ca

Difficile territorialité saguenéenne

Marc-Urbain Proulx¹
Université du Québec à Chicoutimi

Pour assurer son renforcement, Ville de Saguenay doit considérer les multiples découpages territoriaux, associer les divers centres urbains et concilier des territorialités fort différentes de la sienne sur le vaste territoire identifié au Royaume du Saguenay.

Au Saguenay, la réorganisation municipale actuelle s'inscrit dans un contexte territorial fort complexe. Dans cette collectivité, la nouvelle territorialité² sollicitée par le décret gouvernemental afin d'asseoir Ville de Saguenay s'avère confrontée à de nombreuses contraintes. Les composantes territoriales internes et externes ne sont pas neutres. Loin s'en faut. Elles imposent des limites physiques (distance, cours d'eau, montagnes, routes) et des règles sociales (identité, classes, chasses gardées, pratiques, droits acquis) aux relations humaines qui doivent construire la nouvelle territorialité. Elles imposent de fait leur propre territorialité. Car il existe de nombreux territoires qui se chevauchent, s'intercalent, se superposent, s'emboîtent dans ledit Royaume-de-Saguenay.

En réalité, le déterminisme territorial semble à l'évidence très puissant. Il se situe en toile de fond de la réorganisation municipale actuelle. Ce qui rend le contexte institutionnel très difficile aux réformateurs volontaires, courageux et qualifiés. Nous traiterons ici ce déterminisme territorial par une analyse spatiale en couronnes successives. Nous mettrons en exergue chemin faisant une dizaine d'attributs spécifiques tels que la dispersion, la distance, les disparités, la densité. Et nous terminerons en soulignant la nécessité de concevoir un modèle géo-économique adéquat afin de maximiser l'intégration entre la Ville et sa vaste périphérie.

La division territoriale traditionnelle

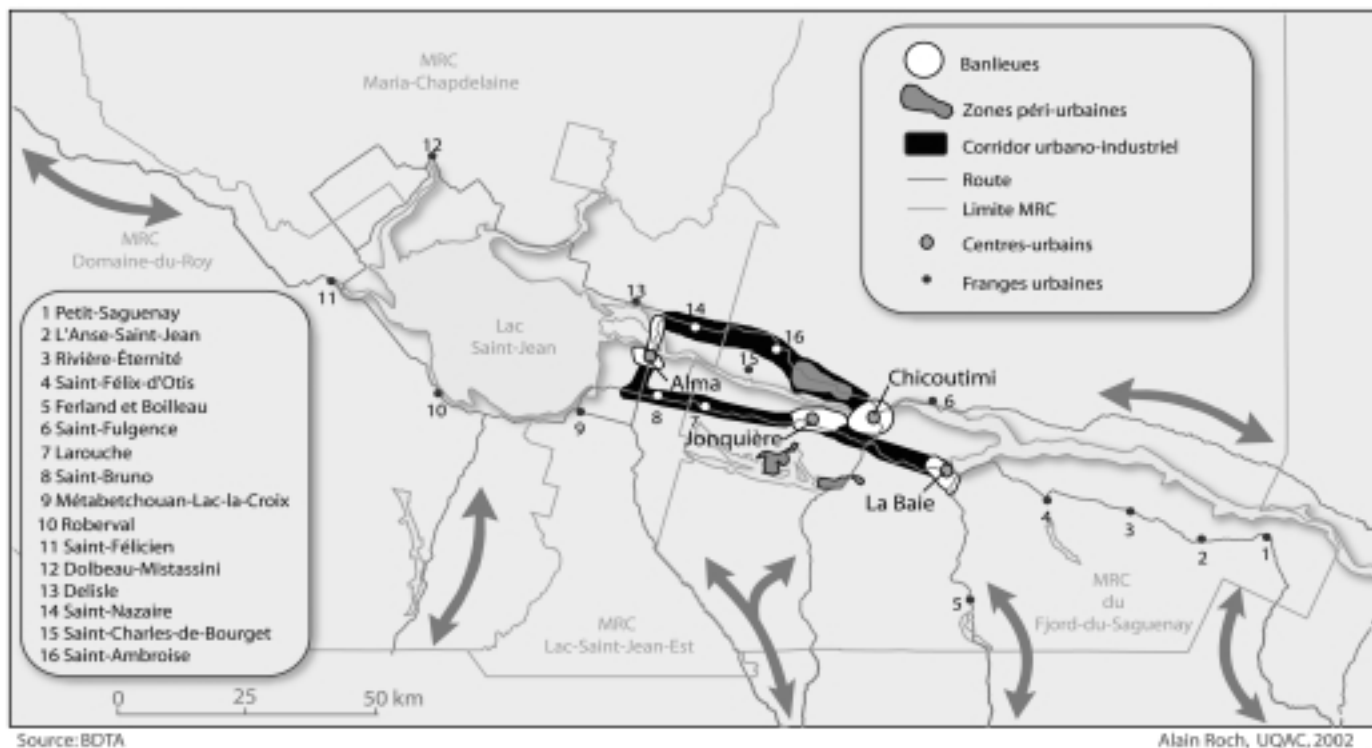
Saguenay qui signifie « provenance de l'eau » est d'abord une large et profonde rivière qui en aval forme un fjord entre l'estuaire du Saint-Laurent à la grande baie. Cette importante déchirure territoriale est franchie par des

ponts à l'embouchure du Lac-Saint-Jean et à la hauteur de Ville de Saguenay. À ce dernier endroit le plateau est relativement large, bordé au nord par les Monts Valin et au sud par les Laurentides.

Cette rivière a certes marqué l'histoire en découpant et qualifiant l'espace. Elle marque encore le présent par les représentations qu'elle véhicule et par les contraintes qu'elle impose à l'aménagement et à la gestion territoriale. Les forces spatiales du développement ne jouent pas de la même manière d'un côté de la rivière que de l'autre. Même si elles s'atténuent progressivement, les disparités sud – nord furent longtemps très affirmées au niveau économique et social. Les terres fertiles se retrouvent davantage au sud. Les grandes industries y sont localisées. De fait, 82 % de la population réside du côté sud de la rivière. Les activités commerciales y sont très largement concentrées. Ce qui laisse à la partie nord du Saguenay un caractère rural plus conservé.

Si la rivière Saguenay divise le territoire entre ses parties nord et sud, on constate aussi une importante division traditionnelle entre le haut et le bas Saguenay. Division géographique qui s'explique aussi par l'histoire. La zone bas-saguenéenne au relief accidenté est formée d'un chapelet de petites collectivités agroforestières (1 à 5 sur la carte), composées à l'origine d'une population de pionniers qui s'est reproduite depuis le milieu du XIX^e siècle. Alors que le plateau du Haut-Saguenay, qui est beaucoup plus industrialisé et urbanisé, doit son explosion démographique moins à ses familles pionnières qu'à l'arrivée massive de travailleurs mobiles à la recherche d'emplois bien rémunérés offerts par les grandes entreprises pendant la première moitié du XX^e siècle.

Carte 1. Composantes territoriales de Saguenay



Si bien que cette division est-ouest entre Bas et Haut-Saguenay s'avère bien inscrite non seulement dans la toponymie traditionnelle mais aussi dans le mode de vie des gens. La population du Bas-Saguenay exprime un très fort sentiment d'appartenance à sa localité.

Cette division territoriale déjà double au Saguenay prend une dimension supplémentaire actuellement avec la réforme municipale qui inévitablement consacre la traditionnelle séparation entre la ville d'un côté et son «hinterland» rural de l'autre, ce dernier épousant la forme de la MRC nouvellement créée. Signalons que la zone rurale du Saguenay forme en réalité deux blocs. Il y a ledit Bas-Saguenay (moins La Baie) en perte démographique mais qui renouvelle actuellement son économie avec le tourisme et la villégiature. Et il existe le nord-est (13 à 16 sur la carte) qui s'industrialise et s'urbanise de plus en plus. S'ajoute donc actuellement une division administrative entre une zone rurale coupée en deux et un noyau urbain en désir de consolidation. Voici comment se présente la zone urbaine de Saguenay.

Un territoire polycentrique

Mis à part la triple dualité territoriale nord-sud, est-ouest et urbaine-rurale, le Saguenay est aussi un territoire dont

le tissu urbain possède trois pôles. Il renferme en effet trois importants centres urbains bien distincts non seulement par la géographie et l'histoire mais aussi par certaines fonctions urbaines exercées. Ces trois pôles forment la base de Ville de Saguenay.

Mis à part la triple dualité territoriale nord-sud, est-ouest et urbaine-rurale, le Saguenay est aussi un territoire dont le tissu urbain possède trois pôles.

Fortement ancrée sur la rivière Saguenay, bénéficiant d'une base militaire, choyée par une double base industrielle (papier, aluminium), La Baie possède une plate-forme logistique de transport (ports, aéroport, autoroute, voie ferrée) qui lui offre une position stratégique sans pareille. De son côté, Chicoutimi représente un pôle tertiaire très important avec ses institutions (santé, religion, culture, éducation), ses bureaux de services spécialisés (ingénierie, finance, notariat, comptabilité), son boulevard commercial (restauration rapide, centres commerciaux, services spécialisés) et maintenant ses carrefours de géants de la consommation (Costco, Tanguay et autres). Avec plusieurs usines sur son territoire, Jonquière est l'hôte non seulement

d'un important savoir-faire industriel mais aussi d'activités sociales et culturelles très dynamiques, alimentées par une population lyrique.

Il est pertinent de noter qu'en réalité ces trois principaux pôles actuels, soit les arrondissements de Jonquière, La Baie et Chicoutimi, sont formés chacun d'anciens centres de villes fusionnées au début des années 1970. Existente en fait une dizaine de petits noyaux urbains qui exercent leur centralité à un degré plus ou moins élevé. Ainsi, la zone centrale de Ville de Saguenay est clairement de nature polycentrique.

Ces divers petits centres internes ne polarisent désormais que très peu les activités économiques et sociales.

Ces divers petits centres internes ne polarisent désormais que très peu les activités économiques et sociales malgré un regain d'intérêt et de fréquentation causé par la construction récente de parcs urbains dans des zones désaffectées près des rivières Aux Sables, Chicoutimi et Ha ! Ha ! En matière de valeur foncière, certaines zones s'avèrent désormais en déclin relatif. En réalité, les historiques rues principales sont plus ou moins « dévitalisées » puisque drainées de leurs consommateurs, entrepreneurs et investisseurs par la forte attractivité des activités qui est exercée par les grands boulevards, les zones industrielles périurbaines ainsi que les méga carrefours interurbains.

Les couronnes de banlieues

Autour des petits centres et de leur tissu urbain immédiat, on remarque une première couronne de banlieues largement construites pendant les années de très forte croissance économique, soit de 1942 à 1980. Avec les lotissements plus récents, ces banlieues découpent les limites actuelles du périmètre de l'urbanisation de Saguenay. Caractérisée par sa faible densité, cette couronne est ponctuée de poches non urbanisées, souvent de dimension importante.

Au-delà de ces banlieues immédiates, on retrouve la couronne périurbaine. Elle renferme des lotissements parsemés le long des routes et chemins. On y trouve aussi quatre banlieues plus ou moins distantes du tissu urbain principal. Il s'agit de Lac-Kénogami, Laterrière, Shipshaw et d'une partie de Canton Tremblay. Ces banlieues font actuellement partie de Ville de Saguenay. Elles sont en forte croissance démographique en agissant comme de

véritables aimants de l'étalement urbain. Étalement tous azimuts d'une très faible densité qui illustre au moins cinq effets pervers pour la collectivité :

- coûts collectifs en matière de nouveaux équipements publics ;
- pressions spéculatives sur les bonnes terres agricoles ;
- dévitalisation des petits centres internes déjà dotés en équipements ;
- difficile optimum pour la desserte de plusieurs collectifs ;
- limites à la production d'économies d'agglomérations.

Bref, ces centres périurbains qui s'inscrivent telles des minuscules « *edge-cities* », participent au déséquilibre spatial sur ce vaste territoire. Ils s'ajoutent par ailleurs à la dizaine de petits centres intérieurs afin de consacrer le caractère polycentrique de Ville de Saguenay.

Les satellites

Ville de Saguenay possède aussi plusieurs petits centres urbains plus ou moins indépendants qui apparaissent comme des satellites localisés à l'extérieur des limites, soit dans la frange urbaine et dans le « hinterland », mais à l'intérieur de la MRC Fjord-du-Saguenay. Il y a d'abord St-Fulgence qui, malgré son noyau historique, représente à vrai dire, une banlieue. D'autres satellites par contre s'avèrent plutôt des lieux anciens ayant leurs propres activités économiques mais qui attirent aujourd'hui plus ou moins fortement les villégiateurs et les résidences secondaires. Il s'agit notamment de St-David-de-Falardeau, de St-Charles-de-Bourget, Rivière-Éternité, St-Félix-d'Otis. À ces satellites immédiats de Ville Saguenay, il faut en ajouter encore d'autres plus éloignés, qui attirent les activités et la population, soit en misant sur la villégiature tels Ste-Rose-du-Nord et Anse-Saint-Jean, soit sur l'industrie tels Larouche, Bégin et St-Ambroise. Ce dernier satellite devient actuellement un véritable pôle industriel et commercial en émergence.

À cette rubrique des satellites, il existe plusieurs centres urbains localisés au-delà de l'« hinterland », dans la périphérie immédiate. Certains de ces centres comme Hébertville et St-Bruno sont directement reliés à Saguenay par la nouvelle autoroute, alors que Sacré-Cœur, Petit-Saguenay et Metabetchouan s'avèrent plutôt des relais routiers importants vers d'autres territoires plus périphériques encore.

Une telle polycentrie comme assise géo-économique représente un défi considérable dans la conception d'un schéma d'aménagement du territoire capable de maximiser l'efficacité spatiale.

On constate que la présence de plusieurs satellites ayant une certaine dynamique endogène, tout en subissant variablement les effets d'attraction et de diffusion des pôles urbains principaux de Saguenay, ajoute encore au fractionnement et à la diversité globale qui caractérisent le territoire d'interaction immédiate de Ville de Saguenay. Une telle polycentrie comme assise géo-économique représente un défi considérable dans la conception d'un schéma d'aménagement du territoire capable de maximiser l'efficacité spatiale.

Géométrie variable des aires de gestion

À cet effet d'efficacité spatiale, la fonction d'aménagement du territoire de Ville de Saguenay concerne aussi inévitablement d'autres autorités limitrophes telles que la MRC Fjord-du-Saguenay et la MRC Lac-Saint-Jean-Est. Ce cas d'interdépendance fonctionnelle n'est pas unique. En réalité, le domaine public du vaste territoire du Saguenay (ville et hinterland) possède de nombreuses autorités mandatées sur une fonction spécifique. Elles utilisent chacune une partie de territoire comme aires de gestion.

Il y a d'abord Ville de Saguenay elle-même qui n'épouse pas toujours exactement ses limites territoriales³ pour desservir ses biens et ses services. Même à l'intérieur de son tissu urbain, la très faible densité de certaines zones oblige la modulation des aires de gestion afin d'optimiser la desserte des services. Le transport en commun représente un cas de figure à cet égard. Et même si elles reçoivent des services municipaux, certaines zones n'obtiennent pas la même qualité de desserte afin de ne pas priver les zones en forte demande. À titre d'exemple, pensons à la sécurité publique et au déneigement des rues. Finalement, certains services tels que les sports, les loisirs, la culture nécessitent des équipements d'envergure qui doivent inévitablement être localisés en des points précis sur le territoire, obligeant ainsi plusieurs utilisateurs à des déplacements parfois assez importants.

Ensuite, la MRC Fjord-du-Saguenay utilise aussi ses propres aires de gestion qui ne sont pas toujours homogènes selon les services délivrés. Les deux grandes zones rurales

précitées agissent comme base pour la division administrative, mais chaque entité municipale interne joue aussi un rôle dans la définition de l'aire précise pour la desserte de chaque service public géré par la corporation MRC.

Finalement et non le moindre, il existe un important domaine public non municipal sur le territoire du Saguenay. Il est concerné par la gestion de fonctions dans la santé, l'éducation, l'emploi, le développement économique, les services communautaires, la culture, le transport, etc. En réalité, il s'agit d'un domaine public largement financé par Québec, donc peu autonome mais décentralisé à un certain degré au niveau décisionnel, dans un ensemble de petites organisations publiques. Chaque organisation exerce la fonction publique dont elle est responsable, sur son propre territoire de gestion. Ce qui offre une pluralité de découpages. Se dessinent en effet plusieurs aires de gestion différentes à l'intérieur du vaste territoire du Saguenay sur lequel on constate l'existence en double ou en triple de la plupart des organisations publiques non municipales telles que CLSC, Commissions scolaires, hôpitaux, CLD, CLE, SADC, etc.

D'une manière globale, nous avons comptabilisé près d'une cinquantaine d'aires de gestion publique différentes au Saguenay.

D'une manière globale, nous avons comptabilisé près d'une cinquantaine d'aires de gestion publique différentes au Saguenay⁴. À cette géométrie variable des aires du vaste domaine public, il faut aussi ajouter les territoires d'action de la société civile organisée (groupes sociaux, d'intérêts et de services ; syndicats et unions ; coopératives). Il va sans dire alors que l'on fait face à une territorialité complexe. Ville de Saguenay doit insérer son propre territoire à l'intérieur de cette complexité. Il s'agit là d'une donnée de base essentielle pour comprendre les difficultés inhérentes à cette insertion.

Le corridor urbano-industriel

En considérant les satellites localisés dans la frange urbaine, le «hinterland» et la périphérie immédiate, on a constaté que Ville de Saguenay ne peut être analysée telle une île dans un océan mais plutôt tel un archipel avec quelques îles principales de taille beaucoup plus importante, localisées en son centre. Un archipel urbain au Saguenay qui couvre 6 600 km² pour une population d'environ 172 000 habitants, ce qui lui offre la densité la

plus faible parmi les agglomérations du Québec. Il existe aussi d'autres îles importantes plus périphériques encore qui se nomment Roberval, St-Félicien, Dolbeau. Quant à Ville d'Alma, elle est localisée si près de l'archipel du Saguenay qu'il devient pertinent de visualiser l'aménagement de toute cette zone d'une manière globale puisque les activités économiques, sociales et culturelles de ces deux principales agglomérations urbaines sont interdépendantes à un bon degré.

En réalité, les Villes d'Alma, St-Ambroise et Saguenay, ainsi que les satellites limitrophes, forment un même corridor urbano-industriel en structuration. Il renferme deux ports en eau profonde et un autre sur le Lac-Saint-Jean, trois aéroports, un système routier et autoroutier, une université, des centres de recherche, de R&D et de transfert, plusieurs aires industrielles désignées, des services spécialisés aux entreprises et aux travailleurs, des fournisseurs d'intrants, etc. Ce corridor contient aussi des savoir-faire ainsi qu'une dynamique d'apprentissage désormais orientée vers l'ajout de valeur. Certains le désigneront de « district industriel », de « Vallée de l'aluminium » ou de « système d'innovation et de production ».

En réalité, les Villes d'Alma, St-Ambroise et Saguenay, ainsi que les satellites limitrophes, forment un même corridor urbano-industriel en structuration.

Quel que soit le libellé, ce « district » n'en est qu'à un stade embryonnaire en matière d'industrialisation. Il possède certes quatre alumineries, quatre papetières, plusieurs scieries et quelques usines (laminage, câble, panneaux, emboutissage, etc.), mais la 2^e et la 3^e transformations des matières premières n'en sont réellement qu'aux balbutiements. Sa dépendance envers la grande industrie de première transformation s'avère très importante. En effet, les filières dans les métaux, le bois et l'agroalimentaire ne possèdent encore que très peu de segments développés en aval même si le processus de transformation est bel et bien démarré en matière de savoir-faire technique. D'importantes mesures publiques sont consenties actuellement pour soutenir ce processus de maturation économique. À cet égard, les intervenants gouvernementaux tentent aussi, avec un certain succès, de diversifier l'économie de cette zone. Les coûts de la main-d'œuvre, l'éloignement des grands marchés, la fuite des capitaux, le mouvement d'intégration (consolidation) manufacturière limitent fortement le mouvement de maturation économique bien amorcé dans ce corridor industriel.

La périphérie éloignée

Si les infrastructures portuaires en eau profonde représentent la capacité d'exportation de l'économie saguenéenne, la périphérie immédiate et éloignée renferme quant à elle les ressources naturelles qui assurent largement la production industrielle. Signalons d'abord un réseau hydrographique qui possède une capacité de production de 2 900 mégawatts, soit 15 % de la capacité hydroélectrique québécoise. Près d'un million de tonnes d'aluminium sont ainsi annuellement produites par électrolyse. Ensuite, la région expédie sous diverses formes de 7 à 8 millions de mètres³ de bois par année, soit 20 % de la récolte forestière québécoise. On y produit aussi du lait, de la viande, du niobium, des pommes de terre... et aussi des bleuets. Finalement, la périphérie s'inscrit aussi tel un très vaste marché à desservir par les entreprises localisées à Ville de Saguenay.

Cette ville représente en réalité le pôle tertiaire québécois le plus important au nord du 47^e parallèle. Il est en interaction avec un ensemble de villes et de lieux dispersés sur un très vaste territoire qui s'étend même au-delà des limites actuelles de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean pour atteindre une large partie du Nord québécois. La superficie de l'ancien Royaume-de-Saguenay⁵ nous donne un bon aperçu de cette zone de rayonnement qui s'étend concrètement par quatre axes distincts. Un tel rayonnement lui permet d'attirer des activités économiques, de drainer des ressources pour les alimenter et de diffuser des services publics et privés, des connaissances, des biens, des soins, de l'information, des ressources monétaires.

Ville de Saguenay représente en réalité le pôle tertiaire québécois le plus important au nord du 47^e parallèle.

Existe d'abord l'axe de Chibougamau qui conduit, d'une part, vers la Baie-James et le Grand-Nord et, d'autre part, via le Lac Albanel, vers le Mont Otish, le réservoir de Manic et le Labrador. Cette zone périphérique de Saguenay offre son potentiel minier, hydroélectrique et forestier. Elle contient aussi un formidable potentiel récréo-touristique.

Le deuxième axe permet l'interaction de Ville de Saguenay vers la Côte-Nord, en passant par Tadoussac. Il s'agit d'un marché naturel pour les organisations privées et

publiques qui oeuvrent dans des spécialités non présentes dans cette périphérie. Pensons notamment à l'hôpital de Chicoutimi, aux Géants de la consommation, aux services spécialisés aux entreprises, à l'Université du Québec à Chicoutimi, aux entreprises de construction. Ce marché s'avère considérable, notamment en observant le potentiel de développement de cette région.

Charlevoix représente le troisième axe d'interaction de Ville de Saguenay. Deux routes pittoresques permettent son accès. Cet axe s'inscrit notamment très bien dans la planification d'un corridor touristique Charlevoix – Bas-Saguenay – Lac-Kénogami – sud du Lac-Saint-Jean. Il ouvre sur un marché trop peu exploité par les entreprises et les services publics de Ville de Saguenay.

L'axe La Tuque représente la quatrième voie de rayonnement de Ville de Saguenay. Le corridor touristique peut ainsi déboucher vers la Mauricie en passant par le Lac Bouchette. Aussi, cette zone périphérique représente un potentiel considérable pour les entreprises de Ville de Saguenay.

Finalement, la carte nous permet de voir l'axe des Laurentides qui conduit vers l'agglomération de Québec. Cet axe permet de relier Ville de Saguenay avec le système urbain de la Vallée du Saint-Laurent. Les flux qui y circulent alimentent les effets d'attraction et de diffusion de Québec et de Montréal. En regard des flux de matière première, de biens, de services et de monnaie, nul doute que les échanges véhiculés sur cet axe sont inégaux, en favorisant les plus gros centres urbains.

Conclusion

Au Saguenay, l'agglomération urbaine en actuel renforcement représente un tout nouveau territoire qui doit s'immiscer à travers plusieurs autres territoires déjà établis. Si ce découpage est tout à fait justifiable et justifié, il demeure néanmoins que la construction de la nouvelle territorialité sollicitée par la réforme, fait face à d'importantes contraintes. À cet effet, la nouvelle autorité municipale sera certes en mesure d'imposer de nouvelles représentations et de nouveaux comportements en matière politique et administrative. L'analyse effectuée dans ce texte nous amène toutefois à constater que Ville

de Saguenay devra inévitablement considérer les multiples découpages territoriaux, les divers centres urbains et concilier des territorialités fort différentes de la sienne.

En réalité, la périphérie de Saguenay que d'aucuns appellent Royaume nécessite une grande flexibilité institutionnelle afin de consolider les morceaux de sa mosaïque territoriale.

En réalité, la périphérie de Saguenay que d'aucuns appellent Royaume nécessite une grande flexibilité institutionnelle afin de consolider les morceaux de sa mosaïque territoriale. Il nous apparaît alors que la nouvelle municipalité de Ville de Saguenay aura un rôle important à jouer en dehors de sa structure administrative pyramidale, afin d'établir et d'activer le système relationnel adéquat face à la consolidation de ses partenaires intra et interterritoriaux dans un esprit de cohérence, d'efficacité et d'équilibre. De nouveaux mécanismes institutionnels deviennent nécessaires à cet effet. La première mission pour les initier serait à notre avis de doter le Royaume-de-Saguenay d'un modèle géo-économique global capable de faire ressortir distinctement les principaux enjeux à relever. ■

Notes et Références

- 1 Marc-Urbain Proulx est professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi et directeur du programme de Doctorat UQAR-UQAC en développement régional.
- 2 Généralement définie comme le processus de transformation d'une portion d'espace en territoire par l'entremise des relations sociales, administratives, politiques et économiques.
- 3 Il est intéressant de souligner ici que selon la carte d'utilisation du sol élaborée par l'équipe Atlas du Québec de mon collègue Majella Gauthier, 69,8 % du territoire de Ville de Saguenay est composé de territoires agricoles et forestiers. De fait, le cœur urbanisé des trois arrondissements principaux ne représente que 12 % de Ville Saguenay.
- 4 Proulx, M.U. (1998). *Aires de gestion publique au Saguenay et perspectives d'avenir*, Regroupement des Organismes Ruraux de Développement du Haut-Saguenay », UQAC, 66 p.
- 5 Dans leur *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Camil Girard et Normand Perron relatent que ce royaume des Montagnais s'étend de Sept-Îles à l'Île-aux-Coudres entre le Saint-Laurent et la Baie d'Hudson.

« Une MRC - une ville » à Rouyn-Noranda : de nouveaux rapports (de force) entre l'urbain et le rural ?

Guy Chiasson¹
Université du Québec à Hull

Ce texte présente et analyse le modèle « une MRC - une ville » qui préside à la réorganisation municipale de la MRC de Rouyn-Noranda. Il veut montrer que la mise en application de ce modèle risque de modifier les rapports de force entre la ville centre et sa périphérie rurale de façon à fortement affaiblir le pouvoir rural.

L'agglomération de Rouyn-Noranda fait partie des 25 agglomérations de recensement ciblées par la Loi 124 devant ainsi être fusionnées². Les élus locaux de la MRC, réunis dans un colloque au mois de novembre 2000, ont rejeté de façon unanime le scénario d'une fusion à l'échelle de l'agglomération en faisant valoir que celui-ci risque de concourir à la marginalisation des petites municipalités rurales hors-agglomération. Ils ont donc demandé un délai à la ministre Louise Harel afin d'étudier deux scénarios alternatifs de fusion : un premier qui favoriserait la création de cinq municipalités à même le territoire de la MRC et un second qui est celui d'*une MRC - une ville*. Après d'importantes négociations, c'est ce dernier scénario qui a été retenu autant par une majorité d'élus locaux (10 des 13 maires de la MRC ont accepté le scénario *une MRC - une ville*) que par le rapport du mandataire remis à la ministre en avril 2001 et finalement par le gouvernement³.

En instaurant une nouvelle structure à un seul palier, le projet *une MRC - une ville* de Rouyn-Noranda ne manquera pas de transformer les rapports de pouvoir entre la ville centre et sa périphérie largement rurale. Quelle sera la place de l'urbain et des espaces ruraux dans cette nouvelle ville-MRC ? Plus spécifiquement, quels impacts aura l'abolition des MRC sur les pouvoirs respectifs de la ville centre et de la périphérie rurale ?

Ce modèle retiendra notre attention parce qu'en plus de redessiner profondément la carte municipale il rompt avec

la gouverne locale à deux paliers (municipalités locales et MRC) instituée il y a de cela plus de deux décennies par la Loi 125⁴. En instaurant une nouvelle structure à un seul palier, le projet *une MRC - une ville* de Rouyn-Noranda ne manquera pas de transformer les rapports de pouvoir entre la ville centre et sa périphérie largement rurale⁵. Quelle sera la place de l'urbain et des espaces ruraux dans cette nouvelle ville-MRC ? Plus spécifiquement, quels impacts aura l'abolition des MRC sur les pouvoirs respectifs de la ville centre et de la périphérie rurale ? Nous aborderons ces questions en analysant plus spécifiquement le rapport du mandataire Jean-Charles Coutu (2001)⁶. Ce rapport, puisqu'il a esquissé les formes que pourrait prendre la nouvelle structure municipale, servira de vitrine pour analyser la signification pour le couple rural-urbain du modèle *une MRC - une ville*.

Le modèle *une MRC - une ville* met en place des modalités de gouverne qui risquent fort d'accélérer la marginalité du pouvoir rural dans les structures décisionnelles locales en permettant à la ville centre de peser de tout son poids démographique.

Après avoir présenté les grandes lignes du modèle *une MRC - une ville*, nous nous arrêterons sur les conséquences de ce modèle sur la dynamique rurale-urbaine. Plus précisément, nous argumentons que le modèle *une MRC - une ville* met en place des modalités de gouverne qui risquent fort d'accélérer la marginalité du pouvoir rural dans les structures décisionnelles locales en permettant à la ville centre de peser de tout son poids démographique.

Le modèle une MRC - une ville : de nouvelles structures pour dépasser le conflit urbain-rural ?

Le modèle *une MRC - une ville* représente un scénario assez innovateur autant par rapport à ce qui s'est fait ailleurs que par rapport à ce qui était prévu dans la Loi 124 (la fusion obligatoire à l'échelle des agglomérations de recensement (AR)). Suivant ce modèle, l'ensemble des treize municipalités de la MRC devront être regroupées dans la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. C'est donc un territoire beaucoup plus étendu que celui de l'AR qui sera fusionné afin d'inclure six municipalités hors-agglomération. Dans l'esprit du mandataire, cette fusion signifie non seulement la création d'une seule municipalité pour l'ensemble du territoire MRC mais doit nécessairement aboutir à l'abolition de la MRC comme palier de gouvernement et au transfert de ses responsabilités vers la nouvelle ville.

Dans l'optique d'un regroupement de toutes les municipalités du territoire actuellement couvert par la MRC de Rouyn-Noranda, il me semble évident que l'existence même de la MRC comme structure administrative n'aura plus sa raison d'être. C'est la nouvelle ville qui devra assumer toutes les responsabilités actuelles de la MRC (p. 21).

Déjà, on peut constater que le modèle *une MRC - une ville* apporte une double mutation de la gouverne locale : l'intégration de treize municipalités dans une mais aussi le rapatriement des compétences de la MRC au palier municipal.

À ces bouleversements à l'échelle du territoire de la MRC se rajoute la création de structures inédites à l'échelle des anciennes localités. Afin d'assurer une certaine vie communautaire dans ces localités, le mandataire préconise la mise sur pied de « secteurs locaux » à la place des anciennes municipalités ou des anciens quartiers de la ville de Rouyn-Noranda⁷. Pour chacun de ces secteurs est proposée la création d'un organisme paramunicipal : la *Corporation de services communautaires et qualité de vie*. Cet organisme, redevable au Conseil municipal mais élu par la population du secteur, serait chargé d'animer la vie communautaire, de soutenir certains projets locaux et d'assurer le maintien de certains services de proximité (p. 37).

De façon intéressante, le mandataire justifie en bonne partie le choix d'une fusion à l'échelle de la MRC par la

nécessité de mieux arrimer les milieux urbain et rural de la MRC. « J'estime que cet équilibre partenarial entre le milieu urbain et le milieu rural doit être recherché et atteint *a fortiori* dans le cas du regroupement des municipalités urbaines et rurales. » (p. 19). Le rapport suggère ainsi que la présence de municipalités urbaines et de municipalités rurales est une source de rivalités et de « méfiance » qui nuisent au bien commun de l'ensemble du territoire MRC⁸. La fusion de l'ensemble de la MRC, contrairement à d'autres scénarios, permettrait de résorber ces rivalités :

Parmi les scénarios de regroupements, on aurait pu préconiser un regroupement de toutes les municipalités rurales qui ceinturent le milieu urbain de Rouyn-Noranda. Cela n'aurait probablement que perpétué une rivalité malsaine entre le milieu rural et le milieu urbain et augmenté le clivage entre les citoyens urbains et ruraux et ce, au détriment du développement économique et social de toute la MRC (p. 19).

Dans un même ordre d'idée, la mise au rancart de la MRC et le transfert de ses responsabilités vers la ville sont aussi rendus nécessaires du fait du clivage urbain-rural. La MRC est caractérisée d'« institution dépassée » par le mandataire du fait des conflits qu'elle génère entre les milieux ruraux et urbains (p. 21).

Du point de vue du rapport du mandataire, la mise en place d'un modèle *une MRC - une ville* devrait permettre d'aplanir les conflits et d'instaurer « un équilibre partenarial entre le milieu rural et urbain ».

Du point de vue du rapport du mandataire, la mise en place d'un modèle *une MRC - une ville* devrait permettre d'aplanir les conflits et d'instaurer « un équilibre partenarial entre le milieu rural et urbain ». Cependant, comme le suggère Jean-Pierre Collin, les milieux ruraux et urbains renvoient à des réalités très différentes et leur regroupement ne se fait pas sans problème : « comment faire cohabiter les perspectives urbaines et rurales quand les deux univers diffèrent tellement, autant par la taille démographique que par leur organisation territoriale ? »⁹. À l'instar de Collin, il nous semble que l'intégration du rural et de l'urbain dans une même structure politique ne se fera pas sans heurts et surtout qu'elle risque d'avoir des conséquences imprévues par le rapport Coutu. Nous

voulons montrer qu'il y a lieu de craindre que la mise en application de ce modèle, plutôt que de favoriser un partenariat urbain-rural, va renforcer l'emprise urbaine sur les institutions locales au détriment du pouvoir des ruraux.

À l'instar de Collin, il nous semble que l'intégration du rural et de l'urbain dans une même structure politique ne se fera pas sans heurts et surtout qu'elle risque d'avoir des conséquences imprévues par le rapport Coutu. Nous voulons montrer qu'il y a lieu de craindre que la mise en application de ce modèle, plutôt que de favoriser un partenariat urbain-rural, va renforcer l'emprise urbaine sur les institutions locales au détriment du pouvoir des ruraux.

Des différences entre le rural et l'urbain

La différence démographique identifiée par Collin est particulièrement évidente dans le cas de la MRC de Rouyn-Noranda. Un regard rapide sur les statistiques de populations permet de voir des écarts de population impressionnants entre la ville centre et sa périphérie. Comme

on peut le constater à la lecture du tableau 1, la plupart des municipalités périphériques affichent des populations très faibles (moins de 1000 habitants) – sauf McWatters, Évain et dans une moindre mesure D'Alembert¹⁰ – comparativement à la ville centre qui elle compte près de 40 000 habitants. L'ampleur du déséquilibre démographique apparaît de façon encore plus crue lorsque l'on tient compte du fait que la ville centre englobe plus de 70 % de la population de la MRC tandis que les six municipalités rurales hors-agglomérations regroupées représentent 8,5 % de cette population.

Rétablir le pouvoir politique urbain

Ces déséquilibres démographiques rendent, dans le meilleur des cas, la tâche difficile à ceux qui veulent accorder un poids politique substantiel aux milieux ruraux face aux villes centres. Cependant, dans une structure à deux paliers, les déséquilibres démographiques identifiés plus haut se retrouvaient quelque peu atténués, notamment par la présence des MRC. La création des MRC visait initialement à mettre dos à dos les villes régionales et leurs périphéries rurales et ainsi instaurer un certain équilibre entre elles¹¹. Avec le temps les MRC, incluant celle de Rouyn-Noranda, sont devenues des lieux où les milieux ruraux peuvent exercer un pouvoir significatif¹².

Tableau 1. Population des municipalités de la MRC de Rouyn-Noranda

	Municipalités	Population 2001	% de la population de la MRC
Agglomération de recensement (AR)	Arntfield	436	1
	Bellecombe	786	1,8
	Cloutier	370	0,8
	D'Alembert	958	2,2
	Évain	3919	9,1
	McWatters	2058	4,8
	Rouyn-Noranda	30 999	71,7
	Ensemble de l'AR	39 517	91,4
Autres municipalités de la MRC	Cadillac	952	2,2
	Cléricky	502	1,2
	Destor	488	1,1
	Montbeillard	801	1,8
	Mont-Brun	552	1,3
	Rollet	406	0,9
	Territoires non-organisés	7	0,02
	Ensemble de la MRC	43 218	100

Le principe de la double majorité¹³ qui gouverne le palier MRC, s'il est porteur de conflits et de blocages entre la ville et les municipalités rurales, a aussi l'avantage de forcer les villes-centres à tenir compte des visées des communautés rurales dans des dossiers qui sont considérés comme ayant une portée supralocale ou autrement dit sur des questions qui sont d'intérêt commun à la ville centre et à sa périphérie¹⁴. La structure MRC accorde ainsi aux milieux ruraux une capacité effective de participer aux décisions de portée supralocale et cela, malgré la faiblesse de leur poids démographique.

De toute évidence, le modèle *une MRC - une ville* change la donne puisqu'il se rabat sur un seul palier de gouvernement pour l'ensemble de la MRC. Ces changements sont lourds de signification pour la gouverne locale. Si le modèle de gouverne locale à deux paliers permettait d'endiguer le déclin du pouvoir rural, sa remise en question permettra sans doute à la ville centre de peser de tout son poids sur la structure municipale unique. Pour s'en convaincre, il s'agit de regarder le découpage électoral proposé par le rapport Coutu pour la nouvelle ville.

La structure MRC accorde ainsi aux milieux ruraux une capacité effective de participer aux décisions de portée supralocale et cela, malgré la faiblesse de leur poids démographique.

Le mandataire constate que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités fixe à 15 % l'écart maximum de population entre deux districts électoraux d'une même ville. Le respect d'une telle règle rend difficile l'accord d'un siège électoral à chacune des anciennes municipalités : certains districts urbains existants comptent plus de 2600 électeurs tandis que la plupart des municipalités rurales de la MRC en comptent moins de 700. Il proposa donc la solution suivante : jusqu'en 2002 chacune des anciennes municipalités tout comme les anciens districts de la ville centre recevront un district électoral. Après les élections de 2002, le nombre de districts devrait être resserré afin de mieux respecter le poids démographique des communautés, ce qui impliquera une diminution importante du nombre de sièges ruraux sur le conseil de la nouvelle ville. À terme, 8 des 14 districts électoraux seraient issus du territoire de l'ancienne ville centre (p. 31). Inversement, dans la portion rurale de la MRC, 10 anciennes municipalités seraient regroupées à l'intérieur de trois districts électoraux¹⁵. Le découpage électoral proposé démontre bien une volonté d'amener une représen-

tation politique qui soit plus conséquente avec le poids démographique respectif des ruraux et des urbains. Les conséquences très pratiques en sont qu'une majorité des voix sur le conseil municipal reviendra à la population urbaine et que les anciennes communautés rurales auront relativement peu d'emprise sur ce conseil. Il y a fort à craindre qu'étant donné la faiblesse démographique du rural, le « partenariat urbain-rural » sera marqué par des rapports de force nettement à l'avantage de l'urbanité.

Il y a fort à craindre qu'étant donné la faiblesse démographique du rural, le « partenariat urbain-rural » sera marqué par des rapports de force nettement à l'avantage de l'urbanité.

Une perte d'emprise sur les enjeux supralocaux

Il faut tout de même tenir compte du fait que le rapport du mandataire reconnaît les anciennes communautés en leur accordant le statut de *secteur*. Tel qu'expliqué plus haut, selon le modèle *une MRC - une ville*, chaque secteur sera appelé à élire un conseil responsable de la vie communautaire (bénévolat, associations locales) et de services de proximité dans la communauté (p. 31-32). Cette formule est intéressante dans la mesure où elle instaure un pouvoir des communautés sur des enjeux locaux qui leur sont propres. De l'avis du mandataire, il s'agit également d'une façon de tenir compte du sentiment d'appartenance locale, de la participation de la communauté et de permettre le maintien de services (souvent bénévoles) déjà présents dans la communauté (p. 30). Cette formule est intéressante non seulement parce qu'elle préserve un certain pouvoir pour les communautés rurales mais également parce qu'elle instaure des mécanismes faisant en sorte que les quartiers urbains soient aussi amenés à gérer leurs services de proximité à l'échelle locale.

Au-delà de l'intérêt de cette formule de *secteurs*, on doit tout de même convenir qu'elle fait partie d'un recentrage du pouvoir rural vers des enjeux de portée beaucoup plus réduite. Dans le contexte d'une gouverne locale à deux paliers, les ruraux pouvaient prétendre exercer un certain contrôle à travers le palier MRC sur des enjeux d'intérêt commun pour la ville et la campagne. En remettant à une ville unique les responsabilités de la MRC, ces décisions relèvent de plus en plus d'une entité municipale que les ruraux contrôleront peu. La mise en place des *secteurs*

institue un lieu où les ruraux ont un certain pouvoir mais ce pouvoir porte uniquement sur des enjeux de nature localisée et ne permet donc pas de pallier à cette situation.

Dans le contexte d'une gouverne locale à deux paliers, les ruraux pouvaient prétendre exercer un certain contrôle à travers le palier MRC sur des enjeux d'intérêt commun pour la ville et la campagne. En remettant à une ville unique les responsabilités de la MRC, ces décisions relèvent de plus en plus d'une entité municipale que les ruraux contrôleront peu. La mise en place des secteurs institue un lieu où les ruraux ont un certain pouvoir mais ce pouvoir porte uniquement sur des enjeux de nature localisée et ne permet donc pas de pallier à cette situation.

Conclusion

Ce petit texte avait comme double objectif de présenter le modèle particulier de fusion municipale préconisé pour la MRC de Rouyn-Noranda et d'en évaluer les conséquences sur la dynamique rurale-urbaine. Ce modèle ira plus loin que ce qui est exigé par la Loi 124 et proposera à la fois une fusion de l'ensemble des municipalités de la MRC et l'abolition de la MRC. De l'avis du mandataire, ces mesures devraient permettre d'instaurer « un équilibre partenarial entre les milieux urbains et ruraux ». Nous avons voulu montrer que cette lecture de l'impact de la fusion à Rouyn-Noranda est fortement optimiste. À notre avis, la mise en place du modèle *une MRC - une ville*, loin de permettre un partenariat urbain-rural équilibré, va plutôt favoriser un rapport de force nettement à l'avantage de la ville.

Ce modèle instaure des structures municipales qui sont plus portées que ne l'étaient les MRC à refléter le poids démographique dominant de la ville et la faiblesse du rural à ce chapitre. D'une part, le découpage électoral proposé par le mandataire laisse bien transparaître une volonté de rétablir le poids politique des urbains en fonction de leur poids démographique, ce qui laisse présager que le pouvoir des ruraux sur le conseil municipal soit lui aussi faible. D'autre part, ce modèle contribue à recentrer le pouvoir rural vers des enjeux plus localisés. La portion de pouvoir sur les enjeux supralocaux que les communautés rurales exerçaient auparavant par l'entre-

mise de la MRC va en bonne partie leur échapper puisqu'ils relèveront du conseil municipal. ■

Notes et références

- 1 Guy Chiasson est professeur au Département de travail social à l'Université du Québec à Hull.
- 2 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (MAMM) (2000). *La réorganisation municipale : Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec.
- 3 COUTU, J.C. (2001). *Rapport sur la réorganisation municipale dans la Municipalité régionale de comté de Rouyn-Noranda*, avril, (rapport du mandataire à la ministre Louise Harel disponible sur le site du Ministère des Affaires municipales et de Métropole), p. 7-8.
- 4 DÉSY, J. (1988). *Municipalités et MRC : vers une union libre ?*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales.
- 5 Pour une présentation des conséquences de la réforme municipale sur les rapports entre l'urbanité et la ruralité, voir le texte de Jean-Pierre COLLIN (2001). « Le milieu rural et les MRC en attente de leur réforme », dans Roch Côté (dir.), Québec 2002. *Annuaire politique, social, économique et culturel*, Montréal, Fides, p. 235-242.
- 6 Comme ce fut le cas pour les autres agglomérations de recensement, la ministre Louise Harel nomma un mandataire (Jean-Charles Coutu) chargé après un travail de consultation avec le milieu de proposer un scénario de fusion. Son rapport fut soumis à la ministre au mois d'avril 2001 : COUTU, J.C. (2001). *Op. cit.*, note 3. Dorénavant lorsque nous nous référerons à ce rapport, nous n'indiquerons que la page de référence entre parenthèses.
- 7 Le mandataire va préférer la notion de « secteur » à celle d'« arrondissement » mise de l'avant dans le contexte montréalais puisque cette dernière notion supposerait une allocation de pouvoirs plus large que celle de secteur (p. 25).
- 8 Il est intéressant de constater que le mandataire Coutu reprend ici en bonne partie l'argumentaire du gouvernement en le modifiant quelque peu. On se souviendra que selon le Livre blanc, la fragmentation municipale à l'intérieur des agglomérations municipales est le problème central que les fusions veulent régler (MAMM, 2000). Tout comme le Livre blanc, le mandataire Coutu a mis en évidence les méfaits de la fragmentation ; dans son cas, c'est cependant la fragmentation à l'échelle de la MRC plutôt qu'à celle de l'agglomération urbaine qui est montrée du doigt. Jean-Pierre Collin (2001) fait d'ailleurs remarquer que le rapport Coutu n'est pas le seul à s'aligner sur la position gouvernementale. La plupart des rapports des mandataires ont calqué les grandes lignes de l'argumentaire gouvernemental.
- 9 COLLIN, J.P. (2001). *Op. cit.*, note 5, à la page 236.
- 10 Ces trois municipalités ceinturent la ville de Rouyn-Noranda et peuvent être qualifiées de périurbaine avec des populations un peu plus importantes et des taux de croissance de population

nettement plus élevés. Le mandataire va d'ailleurs les qualifier de faisant partie du « secteur urbain ».

¹¹ DÉSY, J. (1988). *Op. cit.*, note 4.

¹² CARRIER, M. et B. JEAN (2000). « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales », dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 41-63.

¹³ Pour qu'une décision du conseil de MRC soit effective, il faut qu'elle obtienne la majorité des votes des municipalités représentant la majorité de la population de la MRC.

¹⁴ Comme le font remarquer plusieurs auteurs, les MRC ont largement dépassé leur responsabilité initiale d'aménage-

ment du territoire pour prendre en charge plusieurs services ou dossiers considérés d'intérêt supralocal : gestion des déchets, recyclage, développement économique, tourisme etc. (Carrier et Jean (2000), *Op. cit.*, note 12, p. 42 ; PROULX, M.U. (1992). « Appartenance, utilités, fonctions. Les milieux MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2, septembre, p. 307-325 ; SOKOLOFF, B. (1989). « La place des MRC dans les dynamismes régionaux », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, n° 1, printemps, p. 45-60.

¹⁵ Un premier district regrouperait Arntfield, Montbeillard et Rollet, un second inclurait Bellecombe, Beaudry et Cloutier tandis que le troisième serait constitué de D'Alembert, Destor, Cléricy et Mont-Brun. Voir le tableau 5 dans le rapport Coutu.

Les réformes municipales dans l'Ouest canadien : plus ça change, plus c'est la même chose

Joe Garcia¹
Université de Saskatoon

Les provinces de l'Ouest, comme le reste du Canada, n'ont pas échappé au vaste mouvement de réformes municipales entrepris dans plusieurs pays ces dernières années. Mais une analyse approfondie de la situation qui prévaut dans ces provinces canadiennes permet de constater que ces réformes, tout ambitieuses qu'elles étaient à l'origine, ont été relativement peu nombreuses, n'amenant généralement que des transformations mineures, guidées par des intérêts autres que sociétaux. Finalement, rien ne laisse présager d'autres changements dans un avenir rapproché.

Au cours de la dernière décennie, la question des réformes municipales est devenue un élément important du programme de réforme des gouvernements des provinces canadiennes. Il est question ici de réforme des structures, des fonctions, des finances et des statuts des municipalités. La nature et la portée de ces réformes n'ont pas été les mêmes dans toutes les provinces. Les quatre principaux objectifs du présent article sont : (i) d'expliquer la nature et la portée des programmes de réforme municipale des provinces de l'Ouest canadien (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba) au cours de la dernière décennie ; (ii) d'en expliquer les caractéristiques ; (iii) d'en évaluer les résultats et (iv) de s'interroger sur les possibilités de réformes futures au cours de la prochaine décennie. Quatre grands thèmes seront abordés. D'abord, même si la nature et la portée des programmes de réforme étaient plutôt ambitieuses, les réformes municipales effectivement adoptées ont été relativement peu importantes. La seule exception se situe au chapitre de la réforme des compétences, conséquence de quelques changements intéressants et relativement novateurs apportés à l'encadrement législatif de certaines provinces. En deuxième lieu, la nature et la portée des programmes de réforme ont été en grande partie définies en fonction des intérêts des gouvernements provinciaux et des administrations municipales plutôt que des intérêts sociétaux, puisque chacun de ces niveaux de gouvernement a tenté de mettre en place une organisation municipale qui serve ses propres objectifs. Troisièmement, les réformes municipales mises en œuvre au cours de la dernière décennie représentent des ajustements marginaux plutôt que des transformations profondes de l'organisation municipale.

Finalement, il est fort peu probable que des réformes plus importantes aient lieu dans le secteur municipal au cours de la prochaine décennie.

Nature et portée des réformes municipales

Au cours de la dernière décennie, la nature et la portée des programmes de réforme des provinces de l'Ouest canadien n'ont pas été très différentes de celles des programmes de beaucoup d'autres provinces canadiennes. La différence importante se situe davantage dans la nature et la portée des réformes effectivement mises en œuvre, plus précisément dans le faible nombre de celles mises en œuvre. Cette section donne un aperçu des réformes envisagées en matière de structures, de fonctions, de finances et de pouvoirs et de celles qui ont été effectivement mises en œuvre, tant dans les régions métropolitaines que non métropolitaines.

La différence importante se situe davantage dans la nature et la portée des réformes effectivement mises en œuvre, plus précisément dans le faible nombre de celles mises en œuvre.

Réformes des structures municipales

Au cours de la dernière décennie, il y a eu très peu de restructurations municipales dans les provinces de l'Ouest tant dans les régions métropolitaines que non métropolitaines. Nulle part n'avons-nous assisté à des réformes

des structures municipales comparables à celles qu'ont connues les grands centres métropolitains du Québec, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick. En effet, aucun centre métropolitain important des provinces de l'Ouest n'a fait l'objet de fusions massives de municipalités avoisinantes depuis la création de l'*Unicity* de Winnipeg en 1972 par la fusion de 13 municipalités voisines. Les restructurations qui ont eu lieu dans les centres métropolitains des provinces de l'Ouest sont de nature beaucoup plus limitée. En général, elles ont consisté en une série d'annexions mineures de territoires relativement petits là où les autorités municipales ont persuadé leur gouvernement provincial respectif que ces annexions étaient urgentes pour des raisons de planification, de développement et de prestation de services. La même situation prévaut dans les régions non métropolitaines.

Le type de restructuration mineure le plus courant dans les régions non métropolitaines a consisté en la dissolution de certaines petites municipalités urbaines dont la population et l'évaluation foncière avaient décliné au point qu'une administration municipale n'était plus viable.

Le type de restructuration mineure le plus courant dans les régions non métropolitaines a consisté en la dissolution de certaines petites municipalités urbaines dont la population et l'évaluation foncière avaient décliné au point qu'une administration municipale n'était plus viable. De telles dissolutions ont eu lieu périodiquement et ont touché une ou deux municipalités à la fois, dans une large mesure lorsque les résidents avaient accepté qu'il faille procéder à la dissolution. Un autre type de restructuration mineure dans le secteur municipal s'est traduit par la création, le regroupement, la réorganisation et l'abolition d'administrations régionales à vocation particulière. On a assisté, par exemple, à la création d'administrations régionales de développement économique en Saskatchewan, au regroupement de quelques commissions régionales de services en Colombie-Britannique, à la réorganisation de commissions régionales de services en Alberta et à l'abolition de commissions régionales de planification en Alberta.

La décision du gouvernement de l'Alberta de mettre fin à la création de *summer villages* constitue une autre initiative majeure qu'il importe de souligner. Le gouverne-

ment a pris cette décision de crainte que la prolifération de ces villages n'exacerbe le problème de la trop grande fragmentation des structures de l'organisation municipale, accentuant ainsi les problèmes de coordination intermunicipale et provinciale-municipale.

Même si aucune réforme majeure des structures n'a été adoptée au cours de la dernière décennie et qu'aucune réforme semblable n'est prévue dans un proche avenir, des réformes totales ou partielles des structures des organisations municipales ont été envisagées dans plusieurs rapports de commissions créées par certains gouvernements provinciaux.

Au nombre de ceux-ci, deux méritent d'être mentionnés. Il s'agit des rapports sur les régions des capitales du Manitoba et de l'Alberta qui, tous deux, s'opposaient à la création d'une municipalité régionale unique. Ils adoptaient plutôt un concept de « régionalisme nouveau » et recommandaient une amélioration de la coordination et de la collaboration entre toutes les instances gouvernementales et non gouvernementales participant à la gouvernance de la région.

Les autres rapports dignes de mention traitant de la restructuration de la gouvernance municipale dans les régions ont été réalisés en Saskatchewan. Le premier recommandait la création, sur une base volontaire, de districts régionaux de services. Ce rapport a amené le gouvernement de la Saskatchewan à présenter un projet de loi à cet effet. Toutefois, cette loi n'a pas été adoptée en raison surtout de la forte opposition manifestée par l'association municipale représentant les municipalités rurales. Le deuxième rapport traitait plus directement de la création de municipalités régionales. Lorsque le ministre provincial des Municipalités a annoncé l'intention de son gouvernement d'envisager sérieusement la possibilité de créer des municipalités régionales, comme le proposait le rapport intérimaire du groupe de travail nommé par le gouvernement provincial, les dirigeants des municipalités rurales ont tenu des manifestations lors des audiences du groupe de travail. Le principal motif des manifestations était l'opposition de ces municipalités non pas aux fusions en tant que telles, mais aux fusions obligatoires. Un autre motif invoqué était que les administrations municipales et les contribuables étaient en meilleure position que le gouvernement provincial pour décider s'il devait y avoir fusion et du moment opportun pour le faire. Devant une aussi forte opposition, le gouvernement provincial a décidé de ne pas rendre

obligatoire la création de municipalités régionales. En lieu et place, dans un effort pour rassurer les dirigeants municipaux, il a accepté d'entreprendre des négociations pour identifier et éliminer les obstacles législatifs aux fusions volontaires. Ces obstacles ont été identifiés à l'été 2000 et les amendements législatifs nécessaires ont été adoptés quelques mois plus tard. Malgré tout, aucune fusion n'a, à ce jour, été réalisée ou même amorcée par les municipalités d'aucune région. En outre, rien n'indique que celles-ci amorceront ou réaliseront des fusions dans un proche avenir. Cette opposition aux fusions placera la Saskatchewan au deuxième rang des provinces canadiennes pour le nombre de municipalités, elle en compte de trois à cinq fois plus que toutes les autres provinces de l'Ouest.

Réformes des fonctions municipales

Au cours de la dernière décennie, la nature, la portée et le nombre de réformes des fonctions des administrations municipales dans les provinces de l'Ouest ont aussi été plutôt limités. En effet, on a assisté à seulement trois réformes importantes des fonctions municipales. Ces réformes se sont traduites par le transfert de fonctions d'administrations municipales à des administrations régionales, d'administrations municipales au gouvernement provincial et du gouvernement provincial à une administration régionale.

La première, et peut-être la plus importante de ces réformes, faisait suite à la décision du gouvernement de l'Alberta de transférer la fonction d'éducation des comtés municipaux aux administrations municipales régionales réorganisées. Par la même occasion, l'État reprenait le contrôle de la fixation du taux de la taxe scolaire en lieu et place des comtés. Cette réforme reposait sur l'opinion du gouvernement que pour optimiser son efficacité et son équité, la fonction d'éducation devait être assumée par les autorités scolaires dont les limites dépassent les limites traditionnelles des comtés municipaux. La deuxième réforme majeure de fonctions dans quelques provinces fut le transfert des responsabilités en matière de santé communautaire des municipalités vers des administrations régionales de la santé nouvellement créées. Cette réforme reposait sur l'idée que les administrations régionales de la santé pouvaient faire face aux problèmes de santé communautaire de l'ensemble d'une région plus efficacement que les agences municipales travaillant à l'échelle locale. La troisième réforme majeure de fonctions a été le transfert du système de transport en

commun dans la région de Vancouver du gouvernement provincial au district régional de Vancouver.

Deux observations importantes s'imposent ici. D'abord, il est important de souligner qu'en dépit des grands discours sur le transfert vers l'aval, du gouvernement provincial aux administrations municipales, aucune fonction majeure n'a été l'objet d'un tel transfert, à l'exception de la fonction du transport dans la région de Vancouver. En outre, en dépit des mêmes grands discours sur le transfert vers l'amont, aucune fonction majeure n'a été transférée des administrations municipales aux gouvernements provinciaux, à l'exception de la fixation du taux de la taxe scolaire en Alberta. Ensuite, même s'il y a eu quelques autres réformes mineures de fonctions, car à une époque de partenariats les gouvernements adaptent sans cesse leurs actions à l'interlocuteur, il importe de souligner qu'aucune des provinces de l'Ouest n'a entrepris d'exercice visant à étudier et à mettre en œuvre un remaniement complet des fonctions comparable à celui qu'a entrepris le gouvernement de l'Ontario.

Réformes des finances municipales

Au cours de la dernière décennie, il n'y a eu aucune réforme majeure de la nature fondamentale des ressources ni des responsabilités financières traditionnelles des municipalités dans les provinces de l'Ouest. Les réformes les plus importantes des ressources financières ont consisté en des ajustements périodiques aux programmes de partage provincial-municipal des revenus et aux subventions globales. Concrètement, ces changements ont entraîné une diminution sensible du montant des transferts provinciaux aux municipalités et une augmentation des conditions rattachées à ces transferts. Ces réductions étaient fondées sur trois principaux objectifs du gouvernement provincial. D'abord, l'État voulait réduire ses propres dépenses. Ensuite, il voulait imposer aux municipalités et à leurs contribuables la prise en charge d'une plus grande part des responsabilités financières liées à leurs choix en matière de services locaux, de dépenses et de mode de taxation. Il voulait enfin forcer les municipalités à financer des projets auxquels les gouvernements provinciaux accordaient une grande priorité.

De plus en plus, ces gouvernements provinciaux ont opté à la fois pour une augmentation des conditions liées à l'octroi de fonds aux municipalités et pour le transfert de fonds et de crédits directement aux contribuables plutôt qu'aux administrations municipales. Les subventions

provinciales pour le développement des infrastructures constituent un bel exemple de l'augmentation des conditions imposées. La tendance à hausser les critères d'admissibilité pour l'obtention de fonds a été observée aussi bien chez les gouvernements provinciaux que chez le gouvernement fédéral lorsqu'il jouait un rôle dans les programmes d'infrastructures municipales. La Saskatchewan présente un bel exemple du transfert de fonds provinciaux directement aux contribuables. Le gouvernement provincial a en effet décidé d'accorder aux agriculteurs une subvention équivalente à deux années de taxes scolaires. Avec cette stratégie, il ciblait et subventionnait un groupe précis de contribuables qu'il favorisait soit pour répondre à des besoins réels, soit pour servir ses propres intérêts électoraux.

Une autre importante réforme des finances municipales dans les provinces de l'Ouest a eu lieu en Alberta et en Colombie-Britannique où l'État a décidé de prendre part à la fixation du taux de la taxe scolaire et à sa distribution. Cette décision a donné au gouvernement provincial la capacité de modifier la portion de l'impôt foncier à la disposition des municipalités pour l'établissement de leurs propres impôts.

Une autre réforme majeure des finances municipales touche le système d'impôt foncier de la Saskatchewan. Au cours de la dernière décennie, le système d'évaluation municipale a été modernisé par la mise en place d'un système d'évaluation de la valeur marchande actualisé et informatisé qui sera mis à jour beaucoup plus régulièrement qu'il ne l'était auparavant. Ce changement a été apporté dans le but d'éliminer quelques-unes des iniquités du passé.

Réformes des pouvoirs des municipalités

Peut-être la plus intéressante série de réformes ayant eu lieu dans les provinces de l'Ouest touche les pouvoirs des municipalités. Les quatre provinces ont étudié et révisé, dans une certaine mesure, leur législation sur les municipalités. Ce sont toutefois les réformes des cadres législatifs de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui ont entraîné les changements les plus innovateurs et peut-être les plus importants à la nature et à la portée des pouvoirs des municipalités. Le plus appréciable d'entre eux a été apporté à la Loi sur les municipalités de l'Alberta qui accorde aux administrations municipales des pouvoirs élargis sous la forme de « pouvoirs législatifs généraux », que l'on désigne parfois par « champs de compétences » et de « pouvoirs de personne physique ».

Aucune autre province de l'Ouest n'a choisi d'ajouter des « champs de compétences » à sa loi, même si l'avant-projet de loi sur les municipalités de la Saskatchewan contient un article sur les « champs de compétences ».

Champs de compétences. Les dispositions sur les « champs de compétences » ont comme principale caractéristique de comporter une liste relativement brève de fonctions définies en termes généraux sur lesquelles les municipalités peuvent adopter des règlements. Cette courte liste remplace de longues listes très détaillées qui décrivaient avec précision ce que les administrations municipales pouvaient et devaient faire en matière de gouvernance locale. Les listes de « champs de compétences » ne visent pas à confier de nouvelles fonctions aux municipalités, mais plutôt à accorder aux administrations municipales un plus grand pouvoir discrétionnaire dans l'exécution de leurs fonctions traditionnelles. Aucune autre province de l'Ouest n'a choisi d'ajouter des « champs de compétences » à sa loi, même si l'avant-projet de loi sur les municipalités de la Saskatchewan contient un article sur les « champs de compétences ». L'innovation de l'Alberta a cependant eu une influence sur les réformes législatives municipales entreprises ou envisagées dans d'autres provinces. À ce jour, un article semblable a été ajouté à la nouvelle Loi sur les municipalités de l'Ontario et à des projets de loi sur les municipalités en Saskatchewan et à Terre-Neuve. Néanmoins, ni le Manitoba ni la Saskatchewan n'ont opté, à ce jour, pour l'ajout de telles dispositions à leur législation sur les municipalités. La raison en est que des groupes de travail nommés par l'État dans ces deux provinces ont exprimé des réserves à l'effet que des dispositions législatives accordant un pouvoir aussi général pourraient non seulement créer une confusion quant à la répartition précise des rôles et des responsabilités entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, mais aussi exposer des municipalités de plus petite taille à des risques juridiques importants.

Les pouvoirs de personne physique. La disposition sur les « pouvoirs de personne physique » constitue une autre importante innovation de l'Alberta dans la réforme de sa Loi sur les municipalités. Au plan juridique, de tels pouvoirs signifient que les administrations municipales ont le pouvoir ou le droit de faire tout ce qu'un individu peut faire, dans les limites de la loi. On considérerait qu'en éliminant les entraves, cette disposition constituait un bon moyen de donner aux municipalités la capacité d'exécuter

efficacement des fonctions essentielles de gouvernance et de gestion, telles l'embauche d'employés, l'acquisition d'immeubles et d'équipements, la signature de contrats et la formation de partenariats avec des entreprises privées pour la prestation de certains services ou la gestion de certaines ressources et installations. Aucune des trois autres provinces de l'Ouest n'a adopté la disposition relative à la personne physique. La Colombie-Britannique et le Manitoba ont décidé d'accroître les pouvoirs des municipalités en tant que société d'une façon distincte et explicite. Par exemple, la Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique accorde aux administrations municipales d'importants pouvoirs pour signer des ententes et des contrats, acheter et vendre des biens, gérer les ressources humaines, déléguer des pouvoirs et accorder de l'aide aux organisations. À ce jour, la Saskatchewan a décidé de ne pas modifier les pouvoirs généraux des municipalités, sauf ceux liés à leur capacité d'entreprendre des fusions volontaires.

Jusqu'ici, ce qui ressort de la présente section, ce sont les deux initiatives innovatrices du gouvernement de l'Alberta pour élargir les pouvoirs des administrations municipales, ainsi que les moyens plus traditionnels adoptés par les trois autres provinces pour élargir quelques-uns des pouvoirs de leurs municipalités. Il importe de souligner que ces réformes avaient davantage pour but d'élargir les pouvoirs de juridiction des administrations municipales dans l'exécution de leurs fonctions existantes que de leur attribuer des fonctions additionnelles ou différentes. Deux autres innovations des réformes législatives de la Colombie-Britannique méritent d'être analysées. Il s'agit de la reconnaissance des municipalités comme « paliers de gouvernement » et de l'obligation faite au gouvernement provincial d'entreprendre des « consultations municipales ».

Palier de gouvernement. La Colombie-Britannique a aussi ajouté quelques dispositions innovatrices dans sa législation sur les municipalités, dispositions qui revêtent une grande importance pour les municipalités. En réponse aux demandes de l'organisation municipale, le gouvernement provincial a ajouté une disposition qui reconnaît l'administration municipale comme « ... un palier de gouvernement indépendant, responsable et tenu de rendre compte. »

Devoir de consulter les administrations municipales. La nouvelle Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique comporte une autre disposition innovatrice :

l'obligation faite au gouvernement provincial de consulter les municipalités avant de mettre en œuvre toute décision qui touche les administrations municipales. Bien sûr, l'Alberta a elle aussi envisagé d'insérer une disposition semblable dans sa loi mais, finalement, y a renoncé de crainte de limiter ses pouvoirs. Cette disposition a été adoptée par la Colombie-Britannique principalement en réaction aux pressions exercées par les administrations municipales et le Parti libéral qui formait l'opposition officielle. En 1995, lorsque le gouvernement néo-démocrate préparait le projet de loi, le chef du Parti libéral a présenté une charte de la communauté visant à optimiser l'autonomie municipale vis-à-vis du gouvernement provincial. En fait, il s'agissait d'une sorte de charte d'« autonomie municipale » qui aurait fait des administrations municipales les maîtres de leur territoire. Plus précisément, elle aurait eu les effets suivants :

- accroître l'autonomie municipale pour établir les cadres de gouvernance et de gestion organisationnelle ;
- accroître l'autonomie municipale sur les questions financières concernant les revenus et les dépenses, y compris l'utilisation des transferts de fonds du gouvernement provincial ;
- accroître les pouvoirs des administrations municipales en matière de réglementation et de questions financières, qui n'auraient pas empiété pas sur les compétences provinciales ;
- obliger le gouvernement provincial à se conformer aux lois locales dans les champs de compétence municipale ;
- imposer au gouvernement provincial l'obligation de donner aux administrations municipales un préavis avant tout changement proposé à la législation sur les municipalités ;
- imposer au gouvernement provincial l'obligation de consulter les municipalités avant de conclure toute entente intergouvernementale avec tout gouvernement local ou étranger, qui aurait des répercussions sur les municipalités.

Le Parti libéral a pris le pouvoir en 2001, et il reste maintenant à savoir s'il ressuscitera et mettra en œuvre sa charte de la communauté. Le peu de consultations qu'il a effectuées lors de la récente restructuration menée dans le secteur de la santé laisse douter qu'il le fasse puisque cela entraverait ses projets pour les secteurs de gouvernement local.

L'objectif de la présente section était de donner un aperçu de la nature et de la portée des réformes des structures, des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux dans les provinces de l'Ouest. Il ressort de cet aperçu que la nature et la portée de ces réformes ont été relativement limitées. Il n'y a eu ni restructurations massives, ni remaniements importants des fonctions, ni réorganisations en profondeur des finances municipales, ni réattributions majeures des pouvoirs. La question est maintenant de savoir pourquoi la portée des réformes a-t-elle été si limitée ? C'est la question qu'aborde la prochaine section.

Facteurs déterminants des réformes municipales

Cette section analyse les programmes de réformes municipales, en particulier le caractère relativement modeste de la nature et de la portée de celles mises en œuvre dans les provinces de l'Ouest. À cette fin, la présente section est divisée en trois sous-sections consacrées respectivement aux facteurs déterminants généraux des réformes municipales, aux facteurs déterminants de la nature et de la portée des réformes de structures et aux facteurs déterminants des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux.

Facteurs déterminants généraux des réformes

Les principaux facteurs déterminants de la nature et de la portée des réformes dans les provinces de l'Ouest ont, dans une large mesure, été fonction des intérêts des gouvernements. Plus précisément, elles ont été le résultat de l'interaction de leurs intérêts respectifs fondés sur des calculs tenant compte d'exigences en matière tant de programme que de politique. Autrement dit, les programmes de réformes et ce qui en a résulté ont été fonction des avantages que pouvaient tirer les gouvernements provinciaux et les administrations municipales de certains types de réformes, soit au chapitre de la bonne gouvernance, soit au chapitre de la bonne politique électorale, ou les deux. En général, les intérêts sociétaux tendaient à être pris en considération de façon indirecte et, dans une large mesure, en réponse aux efforts de mobilisation des gouvernements, en particulier à ceux des administrations municipales. La seule exception est peut-être la Saskatchewan qui a tenu compte des intérêts sociétaux en mettant en œuvre un nouveau système d'évaluation.

Malgré toutes les différences qu'il a pu y avoir, la plupart des réformes entreprises ou mises en œuvre n'ont pas

entraîné de conflit majeur entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, si on excepte trois projets de réforme importante en Saskatchewan. Il s'agit des efforts pour réaliser une réforme des structures, soit par la création de commissions régionales de services sur une base volontaire, soit par la création de municipalités régionales dirigées en partie par le gouvernement provincial, et des efforts pour mettre en œuvre le nouveau système d'évaluation foncière. En Alberta, les réformes de fonctions visant à transférer la fonction d'éducation des comtés municipaux aux commissions scolaires régionales n'ont pas rencontré le même niveau d'opposition de la part des associations municipales, ni entraîné le même genre de conflit provincial-municipal. Ces comportements différents peuvent s'expliquer par la crainte, plus ou moins prononcée, des administrations municipales et de leurs contribuables sur les éventuels effets négatifs de ces réformes.

La plupart des réformes entreprises ou mises en œuvre n'ont pas entraîné de conflit majeur entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, si on excepte trois projets de réforme importante en Saskatchewan.

Facteurs déterminants des réformes des structures municipales

Qu'est-ce qui explique l'absence de réformes des structures des administrations municipales dans les provinces de l'Ouest comparables à celles mises en œuvre en Ontario, au Québec et dans certaines provinces des Maritimes ? Et pourquoi les réformes des structures municipales n'ont-elles pas eu la même ampleur que celles des structures de la santé et de l'éducation ? C'est à ces questions que l'on répond maintenant.

Les principales raisons pour lesquelles les provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures comparables à celles mises de l'avant dans un grand nombre de provinces du Centre et de l'Est tiennent à des différences dans les structures des systèmes municipaux et dans le poids politique des organisations municipales par rapport aux gouvernements provinciaux. On peut expliquer ces différences fondamentales entre la nature et la portée des réformes de structures dans les provinces de l'Ouest et celles des réformes de structures dans de nombreuses autres provinces par le fait que les structures de leurs systèmes municipaux respectifs ont été quelque

peu différentes au cours de la décennie, particulièrement en Ontario et au Québec. Alors que l'Ontario et le Québec avaient des systèmes de gouvernance à deux niveaux, ceux des provinces de l'Ouest étaient à un niveau, essentiellement le niveau local plutôt que le niveau régional. En effet, la plus grande partie de la restructuration entreprise en Ontario et au Québec consistait à remplacer des modes de gouvernance régionaux à deux niveaux par des modes à un niveau. Un deuxième facteur important explique ces différences : dans les provinces de l'Ouest, les principaux décideurs des régions métropolitaines et non métropolitaines ont majoritairement appuyé le concept de « nouveau régionalisme » selon lequel la bonne gouvernance d'une région peut être assurée de façon aussi, sinon plus, efficace par un modèle décentralisé d'administration municipale que par un modèle centralisé. Le concept de « nouveau régionalisme » part du principe que la nature des relations entre les différentes instances gouvernementales et non gouvernementales est, somme toute, une question beaucoup plus importante que le simple nombre d'administrations municipales.

Trois raisons principales expliquent pourquoi les gouvernements des provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures dans le secteur municipal comparables à celles que certains d'entre eux ont mises en place dans les secteurs de la santé ou de l'éducation, ou les deux.

Trois raisons principales expliquent pourquoi les gouvernements des provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures dans le secteur municipal comparables à celles que certains d'entre eux ont mises en place dans les secteurs de la santé ou de l'éducation, ou les deux. La première, et la plus importante, est qu'ils ne considéraient pas que les caractéristiques de la structure des systèmes municipaux avaient une incidence aussi directe et importante sur les finances provinciales ou sur la capacité à dispenser les services essentiels que celles des deux autres secteurs. La deuxième raison importante est le poids politique des organisations municipales, comparativement à celui des organisations de la santé et de l'éducation. Le secteur municipal a traditionnellement consacré beaucoup plus de ressources humaines et financières à la préservation de son autorité et de son autonomie. Il a disposé d'une meilleure capacité que les secteurs de la santé et de l'éducation à manifester son opposition à des changements de structures et d'autres

natures. Dans une certaine mesure, cela a été possible en raison d'une moins grande dépendance envers les gouvernements provinciaux en matière de financement, et la réduction des transferts provinciaux aux municipalités au cours de la dernière décennie a réduit cette dépendance encore davantage. La troisième raison est que les gouvernements des provinces de l'Ouest ont consacré beaucoup de capital politique à la mise en œuvre de restructurations majeures dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En effet, dans certains cas, ils ont dépensé la plus grande partie de leur capital politique dans la restructuration de ces deux secteurs. Il leur en restait donc très peu pour entreprendre une restructuration du secteur municipal. Livrer bataille sur trois fronts avec les administrations locales, c'est plus que ce qu'un gouvernement, quelle que soit son allégeance politique, peut supporter en une décennie.

Facteurs déterminants des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux

Qu'en est-il de la nature et de la portée des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux ? La rareté des réformes des fonctions municipales est attribuable au fait que les administrations municipales et les gouvernements provinciaux ne voient pas la nécessité de procéder à un remaniement majeur de leurs fonctions ou de celles d'autres autorités. Contrairement à ce qui s'est produit en Ontario, aucun gouvernement provincial de l'Ouest n'est arrivé au pouvoir avec un programme proposant une révision complète de la répartition des fonctions entre le gouvernement provincial et les administrations municipales. Dans les provinces de l'Ouest, il a été question de remanier certaines fonctions, mais seulement quelques-unes ont fait l'objet de débats et fort peu ont été mises en œuvre. En général, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales ont convenu de ne pas modifier la répartition existante des fonctions, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas discuté et débattu d'un possible remaniement de fonctions. Invariablement, toutefois, lorsqu'ils l'ont fait, une partie ou l'autre s'y est opposée ou a formulé des demandes si élevées ou des conditions si exigeantes qu'il a été impossible d'en arriver à un accord, particulièrement en ce qui concerne les responsabilités financières qui incomberaient à chacune des parties à la suite d'un remaniement.

Des considérations et une dynamique similaires expliquent la rareté des réformes des finances municipales.

Le montant des transferts provinciaux aux municipalités et les sources de revenus des municipalités font l'objet de négociations constantes entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Les deux paliers de gouvernement invoquent toujours un manque de ressources ou une incapacité à générer plus de ressources pour expliquer leur refus de consentir aux réformes proposées par l'autre partie. En général, les deux paliers de gouvernement veulent présenter des budgets équilibrés sans réduire les services, ni augmenter les impôts ou les frais imposés aux usagers. De telles considérations rendent virtuellement impossible la mise en place de tout changement important dans les caractéristiques fondamentales et traditionnelles des systèmes municipaux.

Des considérations et une dynamique similaires expliquent aussi la rareté des réformes des pouvoirs municipaux dans toutes les provinces de l'Ouest, y compris en Alberta où les réformes innovatrices de la répartition des pouvoirs municipaux ne sont peut-être pas aussi importantes que le prévoyait le scénario initial. L'obstacle majeur au changement provient de la crainte d'éventuels problèmes causés par une perte d'autonomie de l'une ou l'autre des parties, affectant la bonne gouvernance à l'échelle locale, régionale et provinciale. Ainsi, chacun se perçoit et se décrit comme le gardien du bien public et le principal rempart contre l'abus de pouvoir de l'autre.

Même s'il existe des différences appréciables dans la nature et la portée des programmes de réformes, dans le choix du moment et dans la dynamique entourant les projets de réformes majeures, les facteurs généraux qui déterminent et façonnent les réformes municipales dans les provinces de l'Ouest ont un caractère commun. Il convient de le répéter, ce sont les intérêts des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, motivés en grande partie par leurs perceptions et leurs préférences respectives, qui constituent le plus important de tous les facteurs.

Évaluation des réformes municipales

Même s'il y a eu au cours de la dernière décennie quelques réformes intéressantes et innovatrices des systèmes municipaux dans les provinces de l'Ouest, elles représentent des ajustements mineurs plutôt que de véritables transformations. Les caractéristiques fondamentales des systèmes municipaux ne sont pas radicalement différentes de ce qu'elles étaient auparavant. Après tout, leurs structures, leurs fonctions et leurs pouvoirs sont essen-

tiellement les mêmes, à l'exception, en Alberta, du transfert de la fonction d'éducation aux autorités scolaires régionales et d'une liberté et d'une flexibilité légèrement accrues dans l'exercice des pouvoirs grâce à l'adoption des « champs de compétences » et des « pouvoirs de personne physique ». Finalement, en dépit d'un grand nombre de demandes et de débats sur l'accroissement de l'autonomie des municipalités face aux gouvernements provinciaux et malgré de multiples demandes et nombreux débats pour une plus grande transparence et une responsabilité accrue des administrations municipales à l'égard de leurs contribuables, la relation fondamentale entre eux n'a pas beaucoup changé.

Les dirigeants provinciaux et municipaux, quant à eux, affirment catégoriquement que des réformes importantes sont nécessaires.

Ce constat soulève une question d'une grande importance. L'absence de réformes et de transformations en profondeur des systèmes municipaux dans les provinces de l'Ouest indique-t-elle que les systèmes actuels sont optimaux au plan de la gouvernance locale et générale, ou est-elle attribuable à la force du *statu quo* et au pouvoir qu'ont les autorités municipales et provinciales de bloquer le programme de réformes des unes et des autres ? La plupart des analystes et des spécialistes de la scène municipale dans les provinces de l'Ouest ont tendance à croire que les systèmes actuels ne sont pas dépassés, mais peu, s'il s'en trouve, affirment qu'ils fonctionnent d'une façon optimale ou à un degré optimal. Les dirigeants provinciaux et municipaux, quant à eux, affirment catégoriquement que des réformes importantes sont nécessaires. Le principal problème est qu'ils ne s'entendent pas sur des questions aussi importantes que la nature et la portée des réformes ainsi que la manière et le moment d'entreprendre et de mettre en œuvre ces réformes. L'autre problème est que les dirigeants, tant provinciaux que municipaux, ont tendance à soumettre leurs conditions à chacun des points du programme de réformes. Il y a donc une réticence à entreprendre de vraies négociations qui exigeraient que l'ensemble du programme de réformes soit mis sur la table et que chacun accepte des compromis majeurs sur différents points des réformes.

Possibilités de réformes futures

Si le passé récent donne une indication de la nature et de la portée du proche avenir, il y a peu de raisons de croire

qu'on entreprendra des réformes qui donneront lieu à des transformations du système municipal dans les provinces de l'Ouest. Les programmes de réforme municipale s'y poursuivront sans doute sous forme d'ajustements mineurs qui seront mis en œuvre de façon ponctuelle et graduelle plutôt que de façon rationnelle et globale. Pour le meilleur ou pour le pire, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales continueront sans doute de protéger leurs acquis dans le système municipal actuel. À la table des négociations, on continuera de réclamer des actions et des concessions majeures, mais il est fort peu probable que l'un ou l'autre concède plus de quelques centimètres. Et il est fort peu probable qu'une réforme par centimètres produira des résultats satisfaisants pour l'un ou l'autre des paliers de gouvernement, que ce soit au plan des négociations ou au plan du type de système municipal ou de gouvernance municipale désiré. Seuls une crise, des considérations politiques ou financières douteuses et un leadership éclairé et souple pourraient les inciter à agir ou à concéder plus de quelques centimètres sur les choix de réforme. La question importante reste donc de savoir si une réforme par centimètres suffira à faire en sorte que le système de gouvernance municipale dans les quatre provinces de l'Ouest soit efficace et équitable au XXI^e siècle. Dans chacune des provinces, on trouve des personnes qui croient que les systèmes municipaux actuels, y compris

le cadre des relations provinciales-municipales, sont appropriés pour le XXI^e siècle. De l'avis de ces personnes, le succès du système dépend moins de ses structures, fonctions, finances et pouvoirs que des compétences et de la qualité des dirigeants municipaux et provinciaux élus et nommés. Naturellement, on en trouve aussi qui ne sont pas d'accord. À leur avis, certaines caractéristiques des systèmes municipaux constituent des obstacles que même le meilleur et le mieux intentionné des dirigeants élus et nommés ne peut surmonter. La question de savoir qui a raison a été et continuera d'être l'objet d'un vif débat. Les personnes qui participent à ce débat doivent toutefois garder à l'esprit un point très important : il y a des différences fondamentales dans la nature des systèmes municipaux et dans la nature et la portée des réformes qui peuvent être nécessaires dans chacune des quatre provinces. Par conséquent, chacune d'elles doit envisager un plan de réformes municipales qui réponde à ses besoins particuliers et serve ses intérêts propres de façon à mettre en place une gouvernance adéquate qui facilite et favorise un développement économique et social durable de sa communauté. ■

Note

- ¹ Joe Garcia est professeur de science politique à l'Université de Saskatoon.

Financement
pour activités
créditées
réalisées
à l'étranger

Maîtrise en gestion et développement des coopératives et des collectivités (45 crédits)

offerte à Sherbrooke et à Longueuil



Concentration au choix

- Coopératives
- Développement local
- Coopération et développement international

**UNIQUE
AU
CANADA**



Cheminement cours (30 crédits) avec
intervention dans le milieu

ou

Cheminement recherche (30 crédits) avec
soutenance de mémoire



IRECUS : Institut de savoirs

- Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives de l'Université de Sherbrooke (IRECUS)
- Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu
- Centre d'excellence en gestion du développement local de la Faculté d'administration
- Partenariats nationaux et internationaux



Admission

Avant le 31 mai
À temps complet à Sherbrooke
À temps partiel à Longueuil



Renseignements

IRECUS

Faculté d'administration
Université de Sherbrooke
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-7202
ou 1 800 267-8337

Télécopieur : (819) 821-7213
Longueuil : (450) 670-4090

irecus@adm.usherb.ca
<http://www.usherb.ca/irecus>

Faculté d'administration



**UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE**

Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis

Éric Champagne¹
INRS-Urbanisation, Culture et Société

L'objectif de cet article est de décrire l'évolution récente des idées urbanistiques et des pratiques métropolitaines aux États-Unis. Dans ce pays, la dynamique de l'organisation municipale et métropolitaine se caractérise par l'absence de réformes structurelles majeures. Cependant, on constate depuis plusieurs années une vive effervescence dans le développement des idées urbanistiques portées par un mouvement qu'il convient de qualifier de « nouveau régionalisme métropolitain ». L'article soutient que ce mouvement n'a pas su imposer concrètement un nouvel ordre institutionnel métropolitain mais qu'il a surtout favorisé une mobilisation d'acteurs régionaux autour des enjeux du développement et de la croissance métropolitaine.

Depuis le début des années 1990² plusieurs provinces canadiennes ont initié des projets de réforme municipale de grande envergure ayant donné lieu à une actualisation des modes de gestion et de planification au sein des principales régions métropolitaines. Vers la fin des années 1990 et le début des années 2000, on assiste notamment à des réformes structurelles majeures dans les deux plus grandes régions métropolitaines du Canada. D'abord le premier janvier 1998, le gouvernement provincial de l'Ontario concrétise la fusion des six composantes municipales du gouvernement métropolitain (*Metro Toronto*) en une seule municipalité. Le gouvernement de l'Ontario crée dans la même veine le *Greater Toronto Services Board* afin de faciliter la coordination municipale dans l'ensemble de la région métropolitaine. Le 20 décembre 2000 marque le début d'une réforme municipale majeure des principales régions métropolitaines québécoises avec l'adoption par le gouvernement du Québec du projet de loi 170. Ce projet de loi prévoit notamment la création de la nouvelle ville de Montréal en regroupant les 28 municipalités de la Communauté urbaine de Montréal. Afin de favoriser la coordination des grandes fonctions métropolitaines le gouvernement du Québec crée une instance régionale, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), couvrant le territoire complet de la région métropolitaine de recensement.

Pendant cette même période aux États-Unis, malgré des tendances spatiales similaires à celles du Canada et une structure de relations intergouvernementales relativement comparable, la dynamique de l'organisation municipale et

métropolitaine se caractérise au contraire par l'absence de réformes structurelles majeures. En dépit de cela, on constate une vive effervescence dans le développement des idées urbanistiques ainsi que dans l'élaboration d'un ensemble d'initiatives visant des réformes métropolitaines portées par un mouvement qu'il convient de qualifier de « nouveau régionalisme métropolitain »³. Ce mouvement repose sur un ensemble de nouvelles représentations théoriques apparaissant au début des années 1990 en réponse aux tendances spatiales marquées par l'étalement urbain ainsi qu'en réaction aux approches existantes de l'organisation municipale et métropolitaine. Cette école de pensée s'articule autour de la notion d'interdépendance de la ville centre et des banlieues ainsi que du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation tout en insistant sur l'importance de la viabilité sociale et environnementale du développement métropolitain. Cette approche vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre économique et spatial. Si le mouvement du nouveau régionalisme n'aboutit pas comme au Canada à des réformes « structurelles » de l'organisation municipale et métropolitaine, nous montrons dans cet article qu'il conduit à de nouveaux modes de gouvernance influencés par la montée des acteurs non gouvernementaux dans la gestion des affaires publiques.

L'organisation municipale aux États-Unis

L'organisation municipale aux États-Unis relève directement des États et chacun peut, en principe, développer ses

Tableau 1. Évolution des gouvernements locaux aux États-Unis, 1952-1997

Type de gouvernement	1952	1962	1972	1982	1992	1997
Comtés	3 052	3 043	3 044	3 041	3 043	3 043
Municipalités	34 009	35 142	35 508	35 810	35 935	36 001
Agences unifonctionnelles	12 340	18 323	23 885	28 078	31 555	34 683
Total	51 353	58 470	64 409	68 911	72 525	75 724

Source : Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, 1998.

propres traditions municipales. Chaque État possède une organisation municipale particulière avec des règles, des partages de responsabilités ou des systèmes fiscaux qui peuvent varier de l'un à l'autre. L'organisation municipale repose essentiellement sur trois types d'institutions : les municipalités, les comtés et les agences unifonctionnelles⁴ (tableau 1).

En 1997, on recensait 3 043 comtés aux États-Unis et 36 001 municipalités. Les comtés sont à l'origine des instances administratives des États⁵. Si leurs fonctions initiales visaient davantage à administrer régionalement les services publics de l'État, ils assument désormais un éventail de services de nature régionale comme le traitement des déchets, la santé publique, le transport public, la protection de l'environnement, etc. Le comté est ainsi devenu un véritable niveau supramunicipal aux États-Unis.

Une autre forme d'institution locale a pris une importance considérable au cours des dernières décennies aux États-Unis. Il s'agit des agences unifonctionnelles (*special districts*). Les agences unifonctionnelles sont généralement créées par une ou plusieurs municipalités afin d'assurer la fourniture de services locaux et régionaux ; que ce soit dans la gestion ou la protection de l'environnement, le logement social, le développement communautaire, la protection des incendies, la gestion des égouts ou des aqueducs, les parcs et les loisirs, la santé et les hôpitaux, les bibliothèques, le transport en commun et les autres utilités publiques (ports, aéroports, etc.). Cette capacité d'intervention s'exprime entre autres par la possibilité de s'autofinancer par la tarification des services ou par l'imposition d'une taxe foncière autonome. De plus, comme les États limitent généralement le pouvoir d'endettement municipal, les agences unifonctionnelles sont parfois créées pour encadrer le financement des grands projets d'infrastructure ou de services régionaux. Le nombre d'agences unifonctionnelles est passé de 12 340 à 34 683 entre 1952 et 1997, de telle sorte que la dépendance envers elles pour la fourniture de services locaux et régionaux n'a cessé de grandir⁶.

Les municipalités, soucieuses de protéger leur autonomie locale, ont souvent vu dans le renforcement des comtés ou dans la création de nouvelles agences unifonctionnelles une protection contre les solutions plus lourdes de réformes métropolitaines comme par exemple le recours aux fusions municipales ou la création de nouvelles instances métropolitaines. Ainsi, l'évolution de l'organisation municipale aux États-Unis se caractérise par l'absence de réformes majeures des structures municipales.

L'évolution de l'organisation municipale aux États-Unis se caractérise par l'absence de réformes majeures des structures municipales.

Le caractère non interventionniste des États ne repose pas seulement sur la légalité constitutionnelle mais également sur les traditions politiques. Bien qu'ils en aient théoriquement le pouvoir, ces derniers évitent généralement de se mêler des affaires municipales. Tout spécialement s'il s'agit de réformes touchant les structures institutionnelles, les territoires des juridictions et les finances publiques. L'autonomie municipale est un principe politique devenu presque intouchable. Avec près de 76 000 unités administratives locales à la grandeur du pays, les régions métropolitaines étasuniennes se caractérisent généralement par un environnement institutionnel complexe et des plus fragmenté.

La mosaïque des approches métropolitaines et les conseils régionaux

Plutôt que d'envisager des solutions structurelles comme les fusions municipales ou la création d'instances ou de gouvernements métropolitains, les réformes métropolitaines aux États-Unis ont surtout nécessité le recours à une mosaïque hétérogène d'approches afin de coordonner les services publics régionaux. Le renforcement des comtés et la création d'agences unifonctionnelles comptent parmi les mesures les plus communes permettant d'administrer

certaines fonctions régionales tout en préservant l'autonomie et l'intégrité des municipalités. À cela s'ajoute toute une panoplie de mesures plus ou moins *ad hoc* qu'on peut associer avec la gouvernance du territoire métropolitain. Certaines régions ont adopté des procédures de partage de la taxe foncière (*tax base sharing*), la plupart se sont dotées d'organismes de promotion ou de développement économique et on retrouve également une série d'initiatives métropolitaines temporaires visant la mobilisation d'un ensemble d'acteurs autour d'un projet très spécifique.

L'univers institutionnel métropolitain aux États-Unis a surtout été marqué par l'établissement d'instances régionales qui ont souvent pris la forme de conseils régionaux⁷. Ces conseils régionaux ont acquis une place relativement importante pour la coordination et la collaboration métropolitaine. À l'exception des régions de Minneapolis et de Portland dont les instances métropolitaines adoptent un caractère gouvernemental ou quasi gouvernemental⁸, les conseils régionaux ne font pas partie de l'appareil gouvernemental proprement dit. Il faut ajouter que ce sont principalement les programmes fédéraux de subventions dans les années 1960 et 1970 qui ont stimulé la multiplication des conseils régionaux dans presque toutes les régions métropolitaines. Typiquement, les conseils régionaux ont quatre fonctions :

1. ils élaborent des documents de planification stratégique ;
2. ils contribuent à l'émergence d'une vision régionale ;
3. ils ont le mandat de coordonner la programmation de certaines dépenses d'immobilisations régionales du gouvernement fédéral ;
4. ils servent de lieu d'arbitrage pour les litiges entre municipalités.

Ces conseils régionaux ne sont généralement toutefois que des organismes de consultation et de concertation. Ils n'ont habituellement pas de pouvoir de taxation, ne disposent pas de pouvoirs formels pour mettre en œuvre les règlements ou les dispositions qu'ils adoptent et ne s'occupent généralement pas de fourniture directe de services publics. Les conseils régionaux constituent pour les municipalités une solution relativement flexible dans l'exercice des fonctions régionales tout en permettant de préserver leur autonomie politique. Il s'agit probablement de la formule la plus souple que l'on puisse envisager afin d'assurer une certaine forme de coordination métropolitaine. Les conseils régionaux n'ont le plus souvent qu'un statut consultatif et ont peu de pouvoir direct sur les décisions de municipalités.

Par conséquent, les conseils régionaux demeurent surtout une forme coopérative et volontaire de gouvernance métropolitaine plutôt qu'une forme institutionnelle permettant des interventions musclées. L'action des conseils régionaux demeure de ce fait limitée pour aborder les enjeux ou pour la résolution des problèmes métropolitains contemporains.

Les conseils régionaux demeurent surtout une forme coopérative et volontaire de gouvernance métropolitaine plutôt qu'une forme institutionnelle permettant des interventions musclées.

Les porteurs du nouveau régionalisme

Le nouveau régionalisme qui émerge au début des années 1990 découle d'une réponse face aux problèmes engendrés par une croissance urbaine non contrôlée et d'une insatisfaction à l'égard des modèles existants d'organisation municipale et métropolitaine. Ces modèles auraient échoué de quatre manières :

- à susciter une cohésion régionale et à diminuer la concurrence intra-métropolitaine ;
- à potentialiser la compétitivité des régions métropolitaines ;
- à résoudre les problèmes reliés à la croissance urbaine (étalement urbain, transport, environnement, ségrégation sociale entre les villes centres et les banlieues, etc.) ;
- à diminuer les disparités sociales entre les composantes métropolitaines.

Le nouveau régionalisme constitue d'abord une école de pensée dont les idées ont été reprises par un certain nombre d'acteurs sociaux, économiques ou politiques en vue de les transposer en actions concrètes. On observe d'ailleurs que ce mouvement est porté par trois types d'acteurs : les universitaires (intellectuels), les experts (conseillers) et les organisations nationales et régionales (tableau 2). Les penseurs académiques sont derrière le mouvement intellectuel qui a alimenté depuis environ une dizaine d'années un débat de fond sur le sort des agglomérations urbaines et surtout sur les conséquences négatives à long terme du style de développement métropolitain. Ces chercheurs ont élaboré un nouveau paradigme concernant le développement métropolitain en proposant une redéfinition du rôle des régions métropolitaines dans l'environnement national et mondial. Plusieurs de ces études

ont apporté une contribution significative aux principaux arguments du nouveau régionalisme.

Parmi les experts, plusieurs sont à la fois des théoriciens et des militants du nouveau régionalisme sur la scène nationale. Ces individus ont généralement soit une position médiatique influente, soit une expérience pratique de l'univers des politiques publiques. Ils sont tantôt éditorialistes pour des journaux nationaux (Neil Peirce, *Washington Post*), ils ont tantôt une large expérience de politicien (Myron Orfield, législateur au Minnesota ou David Rusk, ancien maire de Albuquerque, NM). Ils font parfois partie de la haute fonction publique (Henry G. Cisneros, ancien Secrétaire du *US. Housing and Urban Development*) ou ils occupent un poste de haute direction au sein d'une des associations nationales qui foisonnent aux États-Unis (William R. Dodge ancien directeur du *National Association of Regional Councils*) ou d'un des nombreux groupes de réflexions (*think-tank*) étasunien (Bruce Katz est directeur du *Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy*). Les experts font la promotion d'initiatives métropolitaines diverses afin de freiner l'étalement urbain et limiter la croissance urbaine, de protéger l'environnement et les espaces vierges, de réduire la ségrégation sociale, de revitaliser les villes centres et les banlieues de première couronne et de mieux redistribuer la richesse en établissant un meilleur équilibre fiscal entre les municipalités les plus pauvres et les plus riches. La ligne n'est pas facile à tracer entre les experts et les universitaires, car

les deux groupes contribuent à leur manière à définir un nouveau cadre d'analyse concernant le développement métropolitain. Certains peuvent facilement se retrouver dans les deux camps comme Larry Ledebur qui combine la carrière académique et celle de recherche politique pour le gouvernement fédéral et certaines associations nationales comme le *National League of Cities*, ou le *Urban Institute's Economic Development Program*.

Il existe enfin un ensemble d'organisations diverses qui œuvrent activement à l'échelle nationale ou à l'intérieur des régions métropolitaines afin de favoriser la mise en œuvre de réformes métropolitaines. Sur la scène nationale, on retrouve les associations représentant les conseils régionaux, les comtés, les municipalités ou les maires des États-Unis. Ces regroupements puisent leur légitimité de la représentativité que leur confère l'adhésion d'un grand nombre de membres répartis à la grandeur du pays, ce qui leur permet de prendre part aux débats sur les enjeux métropolitains. On retrouve également certains départements du gouvernement fédéral qui sont directement touchés par la problématique métropolitaine comme le *Housing and Urban Development* dont le mandat regarde le logement et le développement urbain. À cela s'ajoutent les influents groupes de réflexion étasuniens comme le *Brookings Institute*, le *Lincoln Land Institute* et le *Urban Institute* et certains réseaux d'intérêts qui se sont formés à la grandeur du pays afin de promouvoir le métropolitainisme.

Tableau 2. Les acteurs du nouveau régionalisme

Universitaires / intellectuels	Experts / conseillers	Organisations nationales et régionales	
Les universitaires proposent un nouveau paradigme concernant le développement métropolitain	Les experts contribuent au mouvement en fournissant des solutions métropolitaines	Les organisations civiques, politiques ou associatives militent concrètement en faveur de réformes métropolitaines à l'échelle nationale ou régionale	
Allan D. Wallis	Henry G. Cisneros	Organisations nationales	Organisations régionales
Anthony Downs	David Rusk	National Association of Regional Councils /	Associations d'affaires
Patricia Atkins	Myron Orfield	National Association of Counties	Groupes sociaux et communautaires
Kathryn A. Foster	Neal Peirce	National League of Cities /	Groupes écologistes
Hank V. Savitch	William R. Dodge	U.S. Conference of Mayors	Organismes de planification, d'aménagement, de développement
Ronald K. Vogel	Larry C. Ledebur	US. Department of Housing and Urban Development	Agences de transport
Larry C. Ledebur	William R. Barnes	Brookings Institution /	Certaines municipalités / Certains États
Joseph Persky	Bruce Katz	Lincoln Land Institute /	Médias
Kenichi Ohmae		Urban Institute	
Todd Swanstrom		Citistates Group /	
Richard Voith		Smart Growth Network	

Sur la scène régionale, de nombreux groupes sont actifs sur cette question ; à commencer par les associations d'affaires qui ont tendance à voir les régions métropolitaines comme un ensemble économique indivisible. Les groupes sociaux et communautaires insistent plutôt sur les inégalités engendrées par le développement métropolitain incontrôlé. Les groupes environnementaux critiquent pour leur part les conséquences écologiques de la croissance urbaine et les orientations dans le domaine du transport. Évidemment, les organismes de planification, d'aménagement et de développement régionaux incluant les conseils régionaux ont généralement eu tendance à appuyer les initiatives métropolitaines. Certaines municipalités centrales et de banlieue ont commencé à s'intéresser aux enjeux métropolitains. Notamment les banlieues de première couronne qui partagent généralement beaucoup de points communs avec les villes centres sur les enjeux du développement économique et territorial. Bien qu'ils aient été réticents à initier des réformes municipales structurelles, les États ne sont pas totalement indifférents au discours du nouveau régionalisme. L'efficacité des dépenses publiques et les enjeux de la compétitivité économique sont les éléments du nouveau régionalisme les plus souvent retenus par les États dans l'exécution de nouvelles politiques. Enfin, les médias (notamment les journaux) ont souvent adopté un parti pris favorable au discours du nouveau régionalisme dans plusieurs régions étasuniennes. En somme, le nouveau régionalisme est porté par un ensemble d'organisations aux intérêts variés mais convergents qui font la promotion d'un nouvel ordre du jour métropolitain.

Le nouveau régionalisme est porté par un ensemble d'organisations aux intérêts variés mais convergents qui font la promotion d'un nouvel ordre du jour métropolitain.

Les arguments du nouveau régionalisme métropolitain

Les solutions proposées par le nouveau régionalisme ne sont pas toujours nouvelles. C'est plutôt dans le discours et les arguments invoqués que le nouveau régionalisme a quelque chose d'inédit. Sur le plan de l'argumentation, il est davantage préoccupé par la qualité du développement métropolitain et la compétitivité économique régionale contrairement aux régionalismes précédents dont l'objectif visait principalement l'efficacité de l'administration et de la planification régionale. Nous pouvons identifier trois idées essentielles caractérisant l'école du nouveau régionalisme :

1. l'interdépendance métropolitaine ;
2. la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation ;
3. la viabilité du développement des régions métropolitaines.

L'argument de l'interdépendance métropolitaine⁹ s'inspire beaucoup des thèses de Jane Jacobs qui insiste depuis les années 1960 sur l'importance des villes centres et de la diversité socio-économique afin d'assurer la croissance et la prospérité des régions urbaines. Cette dynamique s'obtient par la synergie entre les composantes métropolitaines, non par leur indépendance. La notion d'interdépendance métropolitaine focalise sur les relations d'interdépendance, notamment économique, entre les villes centres et les banlieues d'une même agglomération urbaine. Le nouveau régionalisme part donc du principe que la ville centrale et une grande partie de la banlieue sont en étroite interaction (Stanback, 1991). Du point de vue économique, ce paradigme regarde les économies d'agglomérations comme un lieu d'intégration des échanges économiques quotidiens et de la main-d'œuvre. Certains chercheurs tels Ledebur et Barnes (1992, 1993), Voith (1992) et Savitch *et al.* (1993) ont cherché à établir l'évidence statistique de l'interdépendance de villes centrales et des banlieues. Même si la plupart de ces études de corrélation ont manqué de révéler une relation de causalité concernant le rapport de dépendance entre la ville centre et la banlieue (Hill *et al.*, 1995), ces études ont à tout le moins révélé l'intégration économique métropolitaine des banlieues et des villes centres. Pour Greenstein et Wiewel (2000), plutôt que de concevoir la ville en terme monocentrique, c'est-à-dire organisée autour d'un seul noyau central selon la vision traditionnelle de la ville, ces derniers adoptent une conception polycentrique du développement urbain qui tient compte d'une multitude de petits et moyens centres organisés autour d'un plus gros. Il faut désormais tenir compte des échanges entre toutes les composantes métropolitaines pour établir les liens d'interdépendance métropolitaine.

Le nouveau régionalisme traite abondamment de l'importance grandissante accordée au rôle des régions métropolitaines¹⁰ dans le système économique mondial (Peirce *et al.* 1993). Dans cette perspective, de plus en plus d'auteurs conçoivent la structure socio-économique des pays comme une constellation d'agglomérations urbaines en concurrence entre elles, produisant la majeure partie du dynamisme économique national (Barnes et Ledebur, 1997). La concurrence viendrait de l'extérieur de la région et non plus de l'intérieur. Dans la logique de la mondialisation

et des unions économiques de libre échange, plusieurs auteurs considèrent la structure économique dans une perspective mondiale, à l'intérieur de laquelle les grandes agglomérations sont en concurrence entre elles et non plus les pays ou les nations (Omahe, 1995). Ces perspectives nous indiquent que les agglomérations sont désormais soumises à une concurrence de plus en plus intense provenant principalement de l'extérieur de la région immédiate (plutôt que de l'intérieur) et qu'elles doivent idéalement et solidairement demeurer ou devenir plus compétitives à l'échelle métropolitaine si elles ne veulent pas subir les contrecoups économiques et sociaux qu'une faible capacité concurrentielle est susceptible d'engendrer. Cette perspective insiste donc sur l'importance de renouveler l'organisation métropolitaine afin de favoriser la compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation.

Le troisième argument essentiel du nouveau régionalisme veut que les principaux problèmes engendrés par le processus de métropolisation ne peuvent être résolus par l'action individuelle des municipalités et que des actions régionales sont nécessaires pour s'attaquer aux problèmes urbains. On aborde ainsi la question de la viabilité du développement métropolitain¹¹. Parmi les problèmes les plus souvent cités par le mouvement du nouveau régionalisme on retrouve l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, le déclin économique des villes centres, la fragmentation politique municipale et l'impact de la croissance urbaine sur l'environnement (Downs, 1994). Le nouveau régionalisme envisage tous ces problèmes comme étant interreliés et comme une menace à la viabilité sociale, économique, politique et environnementale. Myron Orfield (1996) est préoccupé par la stabilité sociale et fiscale des

régions métropolitaines. C'est à partir de la redistribution spatiale de la pauvreté et de la richesse qu'il consacre l'essentiel de sa thèse. Pour David Rusk (1993), le véritable problème urbain des États-Unis est la ségrégation raciale et économique qui a contribué à créer une sous-classe de population dans les grands centres urbains. Pour Rusk, la fragmentation municipale maintient la ségrégation sociale. Sa thèse vise donc à démontrer que les villes centres qui sont en mesure d'étendre leurs limites territoriales par l'annexion ou la consolidation ou celles où l'on retrouve des institutions métropolitaines fortes sont aussi celles où la ségrégation sociale est plus faible et où la richesse est la mieux partagée. Rusk identifie un point de non-retour au-delà duquel les disparités entre les villes centres et les banlieues devient à toutes fins pratiques insurmontable. Pour les écologistes, l'étalement urbain est devenu un des principaux enjeux environnementaux avec l'économie, le recyclage et la réutilisation de l'eau, de l'énergie et des déchets solides. Ce mouvement se préoccupe surtout des conséquences de l'étalement urbain, de la sur-exploitation des espaces agricoles et naturels, de la pollution de l'eau et de l'air. Ils souhaitent des politiques régionales visant le contrôle de la croissance, la protection du territoire, l'établissement de ceintures vertes, la diminution du transport individuel à la faveur du transport en commun, ainsi qu'un modèle de développement beaucoup plus dense. Le tableau 3 fait la synthèse des arguments du nouveau régionalisme.

En somme, pour plusieurs contributeurs de ce courant de pensée, l'interdépendance, la compétitivité et la viabilité du développement métropolitain passent par un ensemble d'initiatives inspirées par les principes invoqués plus haut et nécessitant une approche métropolitaine. Ces approches

Tableau 3. Synthèse des arguments du nouveau régionalisme

L'interdépendance métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Structure polycentrique du développement (multitude de petits pôles organisés autour d'un plus gros) • Intégration économique et sociale entre les zones centrales et les banlieues d'une même région métropolitaine • Nécessité de collaboration et de coordination entre les gouvernements locaux d'une même région métropolitaine
La compétitivité économique métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle des agglomérations métropolitaines dans le système économique mondial (pôles de production économique) • Concurrence économique entre les agglomérations métropolitaines • Nécessité de renouvellement de l'organisation intramétropolitaine dans le but de favoriser la compétitivité régionale
La viabilité du développement métropolitain	<ul style="list-style-type: none"> • L'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, le déclin des zones centrales, l'iniquité fiscale, la dégradation de l'environnement sont une menace à la viabilité du développement des régions métropolitaines • À long terme, les disparités entre les zones centrales et les banlieues compromettent le développement métropolitain • Nécessité d'une approche régionale coordonnée pour faire face aux problèmes engendrés par la métropolisation

peuvent comprendre la création de gouvernements métropolitains ou le renforcement des instances métropolitaines actuelles, des stratégies de développement ou de promotion économique conjointes pour l'ensemble de l'agglomération, des mesures de partage de l'assiette foncière (*tax base sharing*), des politiques de contrôle de l'étalement urbain et de transport coordonnées, etc. Le nouveau régionalisme puise donc à une grande diversité d'approches métropolitaines et ne se limite pas à l'établissement de nouvelles structures gouvernementales ou à d'autres solutions de type structurel comme le regroupement municipal.

La portée du nouveau régionalisme sur la réorganisation du pouvoir métropolitain

Pour certains nouveaux régionalistes comme Rusk, Orfield et Peirce, une forme institutionnelle centralisée s'avère presque essentielle pour la réussite des réformes métropolitaines qu'ils envisagent à travers leurs positions respectives. L'annexion municipale ou une forme ou une autre de gouvernement métropolitain détenant une légitimité et un mandat régional serait alors de mise. Pour d'autres, comme Wallis et Dodge¹², c'est dans le réseautage et la mobilisation des forces gouvernementales et non gouvernementales que réside la clé du nouveau régionalisme pour laquelle l'infrastructure civique régionale s'avère plus déterminante pour la gouvernance métropolitaine que les réformes institutionnelles.

Dans les faits, le mouvement du nouveau régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant bousculé significativement les structures de l'organisation municipale et métropolitaine aux États-Unis.

Dans les faits, le mouvement du nouveau régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant bousculé significativement les structures de l'organisation municipale et métropolitaine aux États-Unis. Ce que l'on remarque toutefois, c'est une plus grande préoccupation au sein des programmes et des politiques des instances gouvernementales et des organisations civiques pour les principes du nouveau régionalisme basés sur l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité économique, et la viabilité sociale et environnementale. Le discours du nouveau régionalisme se fraye ainsi un chemin à l'intérieur des programmes habituels des institutions déjà existantes.

Faute d'imposer un nouvel ordre institutionnel métropolitain, le mouvement du nouveau régionalisme a plutôt favo-

risé une certaine mobilisation d'acteurs régionaux autour des enjeux du développement et de la croissance métropolitaine dans le courant des années 1990. On observe également que cette mobilisation a davantage été initiée et soutenue par les organisations non gouvernementales que par les gouvernements locaux et centraux. Les associations de gens d'affaires, les groupes sociaux et environnementaux sont particulièrement actifs dans ce débat. Les approches préconisées par le nouveau régionalisme favorisent donc des formes de pouvoir souples, s'appuyant sur des réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux plutôt que sur le regroupement municipal ou la création de nouvelles structures métropolitaines. En somme, si les principes du nouveau régionalisme tendent à se tailler graduellement une place dans l'action et les programmes des acteurs régionaux, cela s'effectue de manière très graduelle dans le respect des structures gouvernementales existantes.

Les approches préconisées par le nouveau régionalisme favorisent donc des formes de pouvoir souples, s'appuyant sur des réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux plutôt que sur le regroupement municipal ou la création de nouvelles structures métropolitaines.

Conclusion

Si au Canada les plus récentes réformes métropolitaines ont surtout été l'affaire des gouvernements provinciaux, aux États-Unis, le nouveau régionalisme métropolitain est l'affaire d'une grande diversité d'acteurs. Ce mouvement repose d'ailleurs davantage sur le leadership des acteurs civiques que sur celui des acteurs gouvernementaux. Il est encore trop tôt pour faire le bilan de la portée de ce mouvement sur la réorganisation du pouvoir métropolitain, mais on peut dire cependant sans trop se tromper que ce mouvement commence à s'implanter dans les pratiques de planification, d'aménagement et de développement des institutions déjà existantes. Ainsi, si les principes d'interdépendance métropolitaine, de compétitivité économique et de viabilité du développement métropolitain continuent à se tailler une place dans les pratiques métropolitaines, il est fort à parier que cela se fera sans le recours massif aux fusions municipales tel que l'ont connu les principales régions métropolitaines de l'Ontario et du Québec ces dernières années. Dans ce sens, l'importance du rôle affirmé des gouvernements provinciaux au Canada contraste significativement avec les approches étasuniennes récentes en matière de réorganisation du pouvoir métropolitain. ■

Notes et références

- 1 Éric Champagne est étudiant au Doctorat en études urbaines, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- 2 Plusieurs commissions d'études ont donné le ton aux grandes réformes municipales en Ontario et au Québec dont le *Greater Toronto Area Task Force* (1995-1996) et les efforts répétés de réorganisation métropolitaine de Montréal avec le *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (1992-1993) ainsi que la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale* (1999).
- 3 Ce concept existe dans la littérature en études urbaines depuis le milieu des années 1990 et a fait l'objet de numéros spéciaux dans certaines revues scientifiques dont : FRISKEN, Frances et Donald F. NORRIS (dir.) (2001). « Regionalism Reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5 ; SAVITCH, Hank V. et Ronald K. VOGEL (2000). « New Regionalism and its Policy Agenda », *State and Local Government Review*, vol. 33, n° 3.
- 4 À ces trois institutions locales, nous pourrions ajouter les commissions scolaires. Comme nous nous intéressons surtout à la gestion des services municipaux et métropolitains généraux, nous ne traitons pas du cas des commissions scolaires dans cet article.
- 5 À l'exception du Connecticut et du Rhode Island, tous les États sont divisés en comtés.
- 6 FOSTER, Katryn A. (1997). *The Political Economy of Special-Purpose Government*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- 7 Le terme conseil régional désigne indifféremment les *Regional Planning Commissions* et les *Councils of Governments*. Les conseils régionaux assument généralement le rôle de *Metropolitan Planning Organization* pour se conformer aux exigences des programmes fédéraux en matière d'investissements publics.
- 8 Deux cas d'exception sont fréquemment cités comme modèles de gouvernement ou de quasi-gouvernement métropolitain aux États-Unis. Il s'agit des cas du *Metropolitan Council of the Twin Cities Area* dans l'agglomération de Minneapolis au Minnesota et de celui du *Metropolitan Service District* (Metro) de l'agglomération de Portland en Oregon.
- 9 Littérature citée sur l'interdépendance métropolitaine : STANBACK, Jr., Thomas M. (1991). *The New Suburbanization. Challenge to the Central City*, San Francisco, Westview Press ; LEDEBUR, L.C. et W.R. BARNES (1992). « Metropolitan Disparities and Economic Growth: City Distress and the Need for a Federal Local Growth Package », *Research Report on America's Cities*, Washington, D.C., National League of Cities ; LEDEBUR, L.C. et W.R. BARNES (1993). « All in it Together: Cities, Suburbs and Local Economic Regions », *Research Report on America's Cities*, Washington, D.C., National League of Cities ; VOITH, Richard (1992). « City and Suburban Growth: Substitutes or Complements ? », *Business Review*, (septembre-octobre), p. 21-32 ; SAVITCH, H.D., D. COLLINS, D. SETERS et J.P. MARKHAM (1993). « Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol. 7, n° 4, p. 341-57 ; RUSK, David (1993). *Cities Without Suburbs*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center Press ; HILL, E.W., H.L. WOLMAN et C.C. FORD III (1995). « Can Suburbs Survive Without Their Central Cities ? Examining the Suburban Dependence Hypothesis », *Urban Affairs Review*, vol. 31, p. 147-173 ; GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL (dir.) (2000). *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- 10 Littérature citée sur la compétitivité économique métropolitaine : PEIRCE, Neil, Curtis W. JOHNSON et John Stuart HALL (1993). *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, D.C., Seve Locks Press ; BARNES, William R., Larry C. LEDEBUR (1997). *The New Regional Economies: The U.S. Common Market and the Global Economy*, Thousand Oaks, SAGE ; OHMAE, Kenichi (1995). *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, The Free Press.
- 11 Littérature citée sur la viabilité du développement métropolitain : DOWNS, Anthony (1994). *New Visions for Metropolitan America*, Washington, D.C., The Brookings Institution ; ORFIELD, Myron (1996). *Metropolitics: A Regional Agenda For Community and Stability*, Brookings Institution Press and Lincoln Institute ; RUSK, David (1993). *Cities Without Suburbs*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center Press.
- 12 WALLIS, Allan D. (1993). « Governance and the Civic Infrastructure of Metropolitan Regions », *National Civic Review*, printemps, p. 125-139 ; DODGE, William R. (1992). « Strategic Intercommunity Governance Networks: Signets of Economic Competitiveness in the 1990s », *National Civic Review*, automne-hiver, p. 403-417 ; DODGE, William R. (1996). *Regional Excellence*, Washington, D.C., National League of Cities.

De la coopération intercommunale en milieu urbain en France, 1992-2002 : 10 ans pour construire des agglomérations ?

Anne Mévellec¹

Institut d'Études Politiques de Rennes - Université Rennes 1²

Le modèle français, si modèle il y a, est basé sur le renforcement de la coopération intercommunale, la faisant passer d'un objectif de gestion à un objectif de projet. La Loi Chevènement de 1999 apparaît comme fondamentale dans ce processus. Malgré tout, son apport ne peut être mesuré qu'en référence à plus de vingt ans d'expérience, et surtout aux questions qu'elle soulève. Plus généralement, le renforcement des instances de coopération questionne l'affirmation de l'agglomération comme palier de territorialisation de l'action publique en France.

La coopération intermunicipale française a parfois été mentionnée ces deux dernières années dans la presse québécoise³. Il s'agissait le plus souvent de montrer qu'il existe une alternative aux fusions municipales pour régler les problèmes de gestion des agglomérations.

La comparaison peut sembler judicieuse puisque ces deux pays se rejoignent dans leur spécificité : un émiettement municipal très fort. On sait ainsi que la France comporte plus de 36 500 communes, dont la très grande majorité a moins de 2 000 habitants. Le territoire français, densément peuplé est ainsi morcelé, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les trois quarts de la population habitent dans les 141 aires urbaines⁴, dont le développement se fait majoritairement dans l'espace périurbain. Comme souvent, les demandes d'équipements éducatifs, socio-culturels, artériels, mais aussi de transport, ont appelé les décideurs politiques à sortir des limites municipales. Car si les communes françaises ont une compétence générale, encore faut-il qu'elles aient les moyens d'offrir ces biens publics.

Depuis plus d'un siècle la coopération intercommunale est admise par le législateur. Sa forme archaïque de 1890 était celle du syndicat à vocation unique (SIVU), notamment utilisé pour l'électrification des communes. Si les formules de coopération se sont diversifiées et renforcées, le principe fondamental qui les régit est resté le même : le volontariat municipal. Les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les districts de 1959 n'ont pas dérogé à cette règle. Ceci explique sans doute le succès, et donc la multiplication des structures intercommunales, puisqu'on comp-

tait 18 504 syndicats, en 1999. On parlait alors de coopération intercommunale de gestion, ou dit autrement de « coopération de tuyaux ». Mais tout comme les ententes intermunicipales au Québec, l'accumulation de ces structures souples a eu tendance à créer une nébuleuse où l'imputabilité ne semble plus être qu'un vœu pieu. En ajoutant les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), on aboutit à près de 50 000 structures locales et supralocales en 1995.

Au tournant des années 1990, il a semblé nécessaire de clarifier les formes de coopération, afin de permettre une meilleure lisibilité ainsi qu'une meilleure efficacité de ces institutions. Ce besoin se faisait sentir, non seulement du point de vue du citoyen, mais également de celui de l'État. L'action publique est, en France, de plus en plus le résultat d'une contractualisation entre les grandes administrations centrales et leurs interlocuteurs territoriaux. Or le nombre de partenaires croissant se doublait d'une absence de tutelle des uns sur les autres et venait questionner la production de cette action publique. On était en face de huit catégories juridiques organisant la coopération entre municipalités. En 1992, une loi a donc eu pour but de mettre de l'ordre dans ces organismes. Si le milieu rural a globalement accepté les communautés de communes proposées, on ne peut que constater l'échec des communautés de ville, puisque leur nombre ne s'est jamais élevé à plus de cinq. Sept ans après, le gouvernement de monsieur Jospin a remis sur la table la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale. Deux lois ont ainsi été votées : la Loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999,

dite Loi Voynet, suivie quelques jours plus tard, par la Loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement⁵, le 12 juillet 1999. La seconde a permis la création des Communautés d'agglomération. Force est de constater qu'elle a remporté un franc succès : en février 2002, on comptait 120 Communautés d'agglomération, regroupant 16 millions d'habitants, soit un habitant sur quatre.

Les communautés d'agglomérations, comme les fusions municipales au Québec ne constitueront de réels succès que si elles parviennent à s'imposer comme lieu de conception de l'action publique. Il nous semble ainsi qu'elles ouvrent un univers de possibles, dont les acteurs devront ensuite se saisir. La communauté d'agglomération telle que définie dans la loi, suffit-elle à faire émerger l'agglomération comme un territoire de projet, comme un espace politique de référence ?

Mais doit-on vraiment se gargariser du succès de la dernière réforme créant les communautés d'agglomération en France ? Les communautés d'agglomérations, comme les fusions municipales au Québec ne constitueront de réels succès que si elles parviennent à s'imposer comme lieu de conception de l'action publique. Il nous semble ainsi qu'elles ouvrent un univers de possibles, dont les acteurs devront ensuite se saisir. La communauté d'agglomération telle que définie dans la loi, suffit-elle à faire émerger l'agglomération comme un territoire de projet, comme un espace politique de référence ?

Pour répondre à cette question, il est important de comprendre sur quoi s'est constituée cette dernière réforme, ce qu'elle apporte, et enfin les chantiers qu'elle ouvre.

Le choix de la coopération intercommunale, un siècle de construction pour un échec ?

La coopération intercommunale est le fruit de plus d'un siècle d'expériences multiples. Elle concerne aujourd'hui 75 % des français et recouvre des formes à la fois souples et diverses. En milieu urbain, c'est le district qui depuis sa naissance en 1959 a remporté l'adhésion des élus municipaux. Cette formule relativement souple permettait de construire « en marchant » des territoires de solidarité.

Le succès de cette formule explique par ailleurs l'échec des communautés de ville instituées en 1992.

Elle concerne aujourd'hui 75 % des français et recouvre des formes à la fois souples et diverses.

Le district : un cadre souple pour une coopération plus intense

La coopération intercommunale en milieu urbain s'est traditionnellement faite sous la forme du district. Il s'agit d'un cadre institutionnel souple et adéquat à la mutualisation des problématiques urbaines. Légalement le district n'est accompagné que de deux compétences obligatoires : les services de logement et de secours incendie. Ceci laissait donc les élus libres, et maîtres de la progression de leur coopération. D'autant plus, que les autres compétences endossées par le district pouvaient ne pas l'être à la grandeur du territoire intercommunal. Les communes membres étaient là aussi libres de choisir de s'associer ou non au cas par cas. On voit ainsi les districts endosser des compétences supplémentaires au fur et à mesure. Ceci permettait de passer d'une coopération gestion à une coopération de projet pas à pas. Cette solution a été adoptée par des villes de tailles très diverses, ce qui montre bien sa capacité d'adaptation à des réalités hétérogènes.

D'autre part, sans que ce soit là aussi une obligation, le district pouvait se doter d'une fiscalité propre. On entend par-là plusieurs implications qui ne sont pas seulement financières. Certes la première chose est que cet établissement public acquière son autonomie fiscale par rapport à ses communes membres, à travers un taux uniforme imposé sur l'ensemble des entreprises installées dans le périmètre du district. En France, la fiscalité intercommunale repose uniquement sur la taxe professionnelle, les quatre impôts ménages restant du ressort des collectivités territoriales. Cette solidarité fiscale permet également de mettre en place des mécanismes de péréquation sur l'agglomération. Enfin, elle s'accompagnait d'une dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État. La contrepartie de cette manne financière résidait dans l'obligation de participation. En effet, dans ce cas, toutes les communes membres devaient accepter toutes les compétences. Ici, les variations à la carte ne fonctionnaient plus.

La souplesse de la formule a aussi ses inconvénients. Tout d'abord, tous les districts n'ont pas complètement

joué la carte de la coopération politique. Tout comme les formes syndicales plus simples, leur action s'est surtout axée autour de la mise en commun de services techniques. On en est ainsi souvent resté à une intercommunalité de gestion. D'autre part, l'existence des districts n'a pas empêché les syndicats de se multiplier, et par-là de venir brouiller la carte institutionnelle locale.

Ainsi une réforme, alliant la simplification et renforcement de la coopération, est apparue nécessaire au début des années 1990.

Deux ans de travail parlementaire pour un échec en milieu urbain : la Loi ATR 1992

Si la Loi de 1992 est souvent présentée comme un échec, elle constitue néanmoins un élément important dans l'histoire de la construction intermunicipale en France⁶. Le faible nombre de réalisations des communautés de villes ne doit pas masquer les nouveaux principes affirmés par cette loi. Jusqu'alors, l'intercommunalité était vue comme un outil d'aménagement du territoire, outil disponible parmi d'autres dans la panoplie de l'État. À cet égard, 1992 marque un infléchissement important en posant les municipalités comme auteurs principaux de l'aménagement du territoire, les élus locaux sont ainsi rendus responsables de la gestion globale de leur territoire. L'intercommunalité devient ainsi leur outil pour prendre en charge leur communauté.

En posant les municipalités comme auteurs principaux de l'aménagement du territoire, les élus locaux sont ainsi rendus responsables de la gestion globale de leur territoire. L'intercommunalité devient ainsi leur outil pour prendre en charge leur communauté.

La Loi de 1992 distingue clairement le monde rural du monde urbain. Les communautés de communes qui concernent le monde rural, sont instituées afin de renforcer une intercommunalité de gestion. Les communautés de villes, par contre, ont davantage été imaginées pour renforcer une intercommunalité de projet. Les communautés de ville sont assorties d'une taxe professionnelle obligatoire et d'un véritable transfert de compétences. Les communautés de communes, quant à elles, n'intègrent des transferts de compétences qu'au prorata de la volonté des élus, et leur choix fiscal reste encore optionnel.

La Loi de 1992, avec cinq réalisations est sans aucun doute un échec, d'autant plus qu'elle avait été largement portée par les élus des grandes villes⁷. On peut sans doute en partie l'expliquer par un calcul coût/avantages des élus locaux. Les contraintes liées à la création d'une communauté de ville n'étaient pas contrebalancées par des avantages suffisants. De plus, on a bien vu ici l'influence des élus locaux, présents au Parlement⁸, qui ont réussi à récupérer les avantages financiers pour les districts préexistants. Finalement, au lieu de simplifier la carte intercommunale urbaine, la Loi de 1992 a rajouté une formule peu séductrice et a renforcé le pouvoir d'attraction des districts. Néanmoins, parmi les apports de cette loi, on notera la distinction entre des compétences obligatoires et des compétences optionnelles. Ainsi, une certaine souplesse est intégrée dans l'organisation des EPCI.

Les communautés de ville doivent obligatoirement mettre en place une taxe professionnelle unique (TPU), or si ce système existait déjà auparavant, il n'était que volontaire. Les implications de la TPU sont nombreuses, on l'a vu. En cela, la Loi de 1992, même si elle n'est pas appliquée, ouvre un peu plus la voie à la fiscalité propre systématique appliquée en 1999.

Enfin, la Loi de 1992 a permis de donner un peu de souplesse dans les modes de représentation des communes au sein de l'EPCI. Chaque structure élabore ses propres règles de représentation au conseil communautaire, le poids de la ville centre peut ainsi être compensé par d'autres clefs de répartition. Ce qui pouvait ainsi faire peur aux plus petites communes a donc été pris en compte par le législateur.

D'autres lois ou projets de lois ont ponctué les années 1990, afin de compléter les modalités de la coopération intercommunale. Mais finalement, le monde urbain n'a que peu été concerné par ces mouvements législatifs. Les années 1990 amènent une cartographie de l'intercommunalité très contrastée. En effet, on voit très bien que le grand ouest se couvre de structures intercommunales à fiscalité propre, de même que la région Rhône Alpes, ainsi que le long de la frontière belge. Mais le centre de la France, ainsi que la Provence Alpes Côtes d'Azur, brillent quant à elles par leur absence. La fin du siècle voit encore une fois, se multiplier les écrits relevant un besoin de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale, et la situation politique permet une nouvelle étape législative.

1999 : « la révolution silencieuse des territoires »⁹

La gageure de cette réforme réside sans doute dans le fait qu'elle avait comme mission de refondre l'intercommunalité urbaine en France tout en préservant les acquis.

La Loi Chevènement comporte deux parties bien distinctes. La première présente la simplification de l'intercommunalité sous trois formes de communautés (commune, agglomération, urbaine) ; la deuxième partie spécifie les statuts communs, instaurant une intercommunalité plus fédérative. Enfin, cette loi est complétée par la mise en place des pays, nouvel échelon de la solidarité urbain-rural.

Simplification : les communautés d'agglomération (CA) et communautés urbaines (CU)

Les CA et les CU se rejoignent à peu près sur tout, alors que l'intercommunalité rurale garde certaines spécificités. C'est le nombre d'habitants qui a été retenu pour distinguer les agglomérations des grandes agglomérations, et donc les CA des CU. « Les CA peuvent regrouper plusieurs communes formant à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. » (article 1 de la Loi du 12 juillet 1999). Les communautés urbaines, quant à elles, doivent regrouper plus de 500 000 habitants, toujours sur la base d'une continuité territoriale. Finalement, l'INSEE ne retient que neuf cas adéquats pour l'instauration d'une CU. Néanmoins, les CU préexistantes gardent également ce statut, ce qui donne deux réalités démographiques territoriales et institutionnelles sous le même titre. On a là une limite à la simplification et l'unification des statuts territoriaux. On observera par ailleurs qu'il existe certaines exceptions au principe de continuité territoriale. Pour s'assurer du succès de la loi, le législateur a favorisé la transformation des EPCI existants, y compris parfois avec leurs incohérences.

La simplification découle également de la disparition des syndicats intercommunaux dont le territoire est compris dans celui de l'agglomération, la CA devant prendre en charge les compétences syndicales.

Renforcement : compétences et financement des communautés d'agglomération

Les compétences obligatoires sont les suivantes : le développement économique, l'aménagement du territoire

communautaire, l'habitat, et la politique de la ville. Ces quatre fonctions stratégiques regroupent un certain nombre d'outils tels que le zonage et donc la maîtrise du foncier aux différentes vocations économiques : industrielle, commerciale, artisanale, touristique, etc., la mise en place de schéma d'aménagement, et notamment de zone d'aménagement concerté ainsi que la compétence transports urbains. On retrouve également tout ce qui concerne le logement social, l'aide à l'accès à la propriété et l'effort de mixité sociale. Enfin, la communauté d'agglomération est le partenaire des dispositifs contractuels axés autour du développement urbain, local, social et de sécurité.

On ajoute à ces quatre compétences obligatoires, trois compétences au choix parmi les cinq suivantes : voirie et stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Enfin, les communes membres peuvent transférer à la communauté d'agglomération d'autres compétences non mentionnées par la loi.

Le renforcement passe aussi par l'adoption systématique de la TPU. La fiscalité propre est cette fois obligatoire pour toutes les nouvelles communautés, forçant le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. La fiscalité est le levier primordial de l'effort d'intégration communautaire. Toujours dans le domaine financier, cette fois-ci, l'Etat a instauré une « carotte » financière : la dotation globale de fonctionnement (DGF) de création. L'impact de cet incitatif n'est pas négligeable, même s'il ne peut suffire entièrement au succès de la réforme. La DGF représente une subvention de 250 FF (environ 50 \$) par habitant et par an, pour 5 ans minimum.

Enfin dans le cadre des politiques contractuelles, déjà à l'œuvre avec les régions ou les villes, l'agglomération pourra elle aussi participer à la production d'une action publique sur son territoire.

Les communautés d'agglomération, ne sont pas la seule innovation en terme d'aménagement du territoire, du gouvernement Jospin. La mise en place plus systématique de l'échelon pays doit permettre aux agglomérations de se positionner dans leur environnement plus large.

Intégration : des agglomérations dans des pays

La notion de pays a été introduite par un texte législatif en 1995. Il s'agissait alors d'inciter communes et grou-

pement de communes à élaborer une vision territoriale sur une aire plus large, sans pour autant en faire un établissement public. Sur la base territoriale des aires urbaines, le pays doit regrouper des acteurs politiques, mais aussi les partenaires socioéconomiques locaux. La Loi de 1999 leur permet désormais de se structurer sous des formes juridiques peu contraignantes. Le pays devrait, en un mot, donner une réalité institutionnelle souple aux bassins de vie, définis par l'INSEE. En effet certains défis se posent davantage à cette échelle qu'à celle de l'agglomération, comme par exemple celui de l'habitat.

Le pays devrait, en un mot, donner une réalité institutionnelle souple aux bassins de vie, définis par l'INSEE.

Communautés et pays devront travailler de concert au développement de leur territoire : les CA en tant que maîtres d'ouvrages dotés de compétences et de moyens financiers spécifiques, les pays comme lieux de concertation associant tous les acteurs d'un même territoire. Ces deux structures doivent ainsi être pensées comme complémentaires.

Communautés et pays devront travailler de concert au développement de leur territoire : les CA en tant que maîtres d'ouvrages dotés de compétences et de moyens financiers spécifiques, les pays comme lieux de concertation associant tous les acteurs d'un même territoire. Ces deux structures doivent ainsi être pensées comme complémentaires.

D'autres innovations législatives sont venues depuis encadrer l'action des nouvelles communautés, il s'agit notamment de la Loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains, Loi du 13 décembre 2000), qui tente d'apporter une vision de la ville plus intégrée. C'est ce que devraient montrer les futurs SCOT (schéma de cohérence territoriale). Il s'agit d'allier urbanisme, habitat et déplacement à l'échelon de l'aire urbaine. Les partenaires devaient en fixer les limites pour le 1^{er} janvier 2002. Peu à peu, les fonctions stratégiques municipales sont transférées à des institutions plus larges, pour valoriser des territoires optimaux.

Finalement, les cinq communautés de ville ont été abrogées en 2001. Au cours de l'année 2002, les derniers

districts vont également se transformer en CA ou CU. La France urbaine se couvre d'un nouveau maillage intercommunal, alliant deux formes juridiques.

Peu à peu, les fonctions stratégiques municipales sont transférées à des institutions plus larges, pour valoriser des territoires optimaux.

Pour autant, le syndicalisme n'est pas mort. Si la carte globale de l'intercommunalité se simplifie, elle ne doit pas masquer la survivance d'une multitude d'autres structures subsistant entre le palier municipal et le palier de l'agglomération. Si ces syndicats sont masqués par des structures plus fédératives, il semble qu'ils gardent un rôle important dans la gestion d'équipements tels que les écoles de musiques, les transports scolaires – de toute façon pour des compétences qui ne sont pas celles de l'agglomération – sinon, l'agglomération se substitue de plein droit aux communes membres. Malgré tout, ces structures syndicales continuent d'obscurcir la faible lisibilité des institutions supralocales.

Le suivi de la réforme. Le devenir de la communauté d'agglomération dans le paysage institutionnel français

Pierre Mauroy¹⁰ a récemment réaffirmé l'originalité et l'importance du couple « intercommunalité-commune à la française ». Or l'ambiguïté principale du texte de 1999 réside sans doute dans l'affirmation que les communautés d'agglomération restent des EPCI et, qu'en aucun cas, elles ne sont vouées à être des collectivités territoriales. Or si l'affirmation de principe est claire, la réalité vient difficilement la confirmer. Le renforcement de ces structures, dans leurs pouvoirs financiers, dans leur champ de compétences, dans leur libre administration, et bientôt dans le mode de désignation de certains de leurs élus, questionne finalement l'esprit même du texte.

Dit autrement, les communautés d'agglomération n'ont été que « légalement instituées », laissant aux acteurs le soin de compléter cette réforme. Le palier communautaire doit à la fois s'imposer comme palier d'une action publique communautaire, chercher une légitimité démocratique pour supporter cette dernière, et enfin trouver sa place dans l'échafaudage institutionnel français.

Relations commune - agglomération : la définition de l'intérêt communautaire

Non précisé par la loi, l'intérêt communautaire est pourtant la clé de répartition des compétences, des équipements sur le territoire communautaire. Il est défini comme un intérêt propre à la communauté d'agglomération, distinct des intérêts municipaux. L'interprétation de cet intérêt est laissée à la discrétion des élus locaux, alors même que le gouvernement avait proposé un amendement permettant de spécifier plus objectivement son contenu. Il est établi pour chaque compétence à la majorité des deux tiers. Ceci permet à la fois une souplesse territoriale : chaque EPCI va pouvoir embrasser les compétences qui lui conviennent, selon son propre niveau d'intégration. De plus, la souplesse est également temporelle, puisque l'intérêt communautaire peut évoluer dans le temps. Finalement, en tout état de cause, seuls les conseillers municipaux seront à l'origine de cette définition.

L'intérêt communautaire est pourtant la clé de répartition des compétences. Il est défini comme un intérêt propre à la communauté d'agglomération, distinct des intérêts municipaux. L'interprétation de cet intérêt est laissée à la discrétion des élus locaux.

On retrouve ici la notion de subsidiarité, comprise dans un sens étroit : « une compétence communale ne doit être confiée à un échelon supérieur que si celui-ci est en mesure de prouver qu'il peut l'exercer de façon plus efficace que l'échelon inférieur »¹¹. Or on voit bien que même parmi les compétences obligatoires, certains outils sont qualifiés par leur intérêt communautaire ou non. Ce flou législatif laisse en fait une substantielle marge de manœuvre aux communautés pour déterminer l'envergure de leurs compétences.

Par exemple, certains équipements culturels structurants ont été déclarés d'intérêt communautaire, alors que les politiques culturelles restent largement municipales. Par ailleurs, le partage des compétences peut entraîner des comportements contre-productifs. Par exemple, les piscines ne sont pas toujours déclarées d'intérêt communautaire. En effet, le conseil craint qu'en faisant passer cette compétence à la métropole, chaque municipalité réclame un tel équipement sur son territoire. En leur refusant le statut d'IC, le conseil laisse aux municipalités membres le soin de s'organiser seules, ou avec leurs plus

proches voisins, et tente ainsi d'éviter une inflation de la demande et la mutualisation de coûts supplémentaires.

L'affirmation de l'agglomération : le mode d'élection des délégués d'agglomération

Il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Chaque projet législatif renforçant les structures intercommunales a questionné leur déficit démocratique chronique. En effet, la France n'applique pas le principe « *no taxation without representation* ». Depuis 1980, les structures supralocales peuvent lever leur part de taxation additionnelle, s'émancipant ainsi de quote-part municipale. La mise en place de la TPU systématique renforce évidemment cette autonomie grandissante, tout comme l'ampleur des compétences dévolues à ce palier. Il semble donc important de donner une caution démocratique à un échelon d'administration qui prend en charge l'essentiel des compétences stratégiques des communes, ainsi qu'une bonne part de leurs ressources fiscales.

Il semble donc important de donner une caution démocratique à un échelon d'administration qui prend en charge l'essentiel des compétences stratégiques des communes, ainsi qu'une bonne part de leurs ressources fiscales.

Le problème de la légitimité démocratique est profondément lié à la transformation d'un EPCI en une collectivité territoriale, et donc à la mise en place d'un nouvel échelon dans le système politico-administratif français déjà complexe. Dit autrement, l'affirmation démocratique de l'agglomération remettrait en cause, à plus ou moins long terme, l'existence telle qu'on la connaît de la commune et/ou du département, c'est-à-dire de l'héritage révolutionnaire.

Dit autrement, l'affirmation démocratique de l'agglomération remettrait en cause, à plus ou moins long terme, l'existence telle qu'on la connaît de la commune et/ou du département, c'est-à-dire de l'héritage révolutionnaire.

Sans rentrer dans la « cuisine » électorale, les enjeux du mode de représentation qui sera choisi sont extrêmement lourds de conséquences. Il s'agira notamment de reconduire le découpage municipal comme circonscription

électorale, et donc comme référent politique primordial, ou bien d'en affirmer un nouveau en choisissant la circonscription d'agglomération. Les débats sur le mode de scrutin sont en cours, l'objectif étant de pouvoir en avoir une première application en 2007, lors des prochaines élections municipales.

L'affirmation politique de l'agglomération n'a pas toujours attendu la sanction démocratique. Certains travaux ont déjà montré que les présidences de communauté d'agglomération tendaient à s'affirmer comme des lieux convoités par des élus d'expérience. Il s'agirait donc de postes considérés comme stratégiques dans une carrière politique « à la française »¹². Au-delà même des rendez-vous électoraux, la construction d'une intercommunalité intégrée est depuis longtemps le fait des leaders politiques municipaux, notamment des maires des grandes villes centres.

L'affirmation de l'agglomération dans l'enchevêtrement institutionnel

Il faut ici poser un bémol sur la réussite fulgurante de la Loi Chevènement. Si 120 CA ont été créées sur un potentiel de 140 défini par l'INSEE, ce chiffre est un peu tronqué. L'examen attentif montre en effet que plusieurs CA se côtoient sur le territoire d'une même aire urbaine (Toulouse, Marseille, Valenciennes), d'autre part, certaines petites agglomérations de moins de 50 000 habitants se sont constituées en CA (Saumur, Morlaix), bénéficiant de leur statut de sous-préfecture. Il reste donc des pôles urbains où l'intercommunalité n'a pas encore montré toute sa pertinence.

Les communautés d'agglomération vont devoir s'affirmer dans les mailles des Pays, eux-mêmes en construction.

D'un autre côté, les communautés d'agglomération vont devoir s'affirmer dans les mailles des Pays, eux-mêmes en construction. On le voit dès maintenant, les questions d'aménagement du territoire, notamment dans le domaine du logement, sont à concevoir dans le périmètre du pays, et non seulement de l'agglomération. Le SCOT est bien à établir à l'échelon du pays, et les agglomérations devront bien s'y conformer, à moins que ce ne soit elles qui le définissent...

Plus fondamentalement encore, l'affirmation d'un palier intercommunal en milieu urbain met une fois de plus en

cause l'existence de découpages départementaux dans ces mêmes zones. Finalement, la réorganisation de l'intercommunalité, dans son ensemble, sous la forme des communautés et des pays, questionne inévitablement l'existence du conseil général. Schématiquement, deux visions institutionnelles s'opposent : d'une part, les tenants du couple commune – département et, d'autre part, ceux du tandem intercommunalité – région. Le débat n'étant pas tranché, la solution adoptée pour le moment tient des deux philosophies. Une fois encore, la simplification reste sans doute à faire. On a bien simplifié la carte horizontale en passant de huit références juridiques à quatre, mais cela ne fera pas l'économie d'une simplification verticale. La France accumule en effet cinq paliers politico-administratifs, sans compter l'instance européenne.

Schématiquement, deux visions institutionnelles s'opposent : d'une part, les tenants du couple commune – département et, d'autre part, ceux du tandem intercommunalité – région. Le débat n'étant pas tranché, la solution adoptée pour le moment tient des deux philosophies.

Conclusion

L'une des carences de la décentralisation des années 1980 en France a été de ne pas prendre en compte les différences entre les municipalités. L'autonomie municipale qu'elle conférait ne pouvait être réellement endossée que par les grandes communes, détenant des ressources suffisantes. L'intercommunalité peut ainsi être considérée comme le prolongement de cette décentralisation, sous deux angles : elle vient à la fois consolider les plus petites entités en les associant pour leur permettre de prendre en charge le potentiel de compétence. De plus, elle permet aux acteurs locaux de dégager davantage de marge de manœuvre pour aménager, administrer leur territoire. La loi laisse pour l'instant un levier d'action important aux communes au travers de la définition de l'intérêt communautaire.

On remarquera que le citoyen est très largement tenu à l'écart de la construction communautaire : à la fois dans les actes de fondation, mais aussi dans la pratique des institutions. Le référent politique reste l'échelon municipal, même si pour les élus, l'intercommunal s'affirme de plus en plus comme un lieu stratégique. Malgré tout, les CA doivent se doter de conseil de développement, regroupant les acteurs du milieu, afin de s'assurer l'accep-

tabilité sociale de leurs grandes orientations stratégiques. La vitalité de ces organismes sera donc à surveiller durant les prochaines années.

Tout comme la réforme municipale québécoise, la réforme de l'intercommunalité française apporte à la fois des changements visibles et prévus, mais également des évolutions potentielles, concernant notamment le personnel politique local, la référence au territoire politique, les relations entre les paliers de gouvernement et plus généralement la manière de penser l'action publique locale. ■

Notes et références

- 1 Anne Mévellec est étudiante au doctorat de science politique au Centre de recherches administratives et politiques (Université Rennes 1, Institut d'Études Politiques de Rennes, unité associée au Centre National de la Recherche Scientifique, unité mixte de recherche 6051), en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi.
- 2 Ce texte a été réalisé grâce au soutien du groupe de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), dans le cadre de son programme de recherche « La gestion et les finances des collectivités territoriales » commencé en 2000, sous la direction de A. Guengant.
- 3 TREPANIER, Marie-Odile (2000). « Réforme municipale : les fusions sont ignorées dans la solution française », *La Presse, Opinions*, 28 juin.
- 4 La notion d'*aire urbaine* est constamment utilisée dans la désignation de l'intercommunalité. L'INSEE la définit ainsi : « elle correspond à un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40 %

de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci. »

Le *pôle urbain* est une *unité urbaine* (ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est majoritairement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants) offrant 5 000 emplois et plus, sauf si elle appartient elle-même à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. On trouvera sur le site du ministère de l'Intérieur français, les définitions et statistiques complémentaires : www.dgcl.interieur.gouv.fr

- 5 Suite aux patronymes des ministres de l'époque : Jean Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur et Dominique Voynet, ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.
- 6 Ne serait-ce que par le succès de la formule des Communautés de communes en milieu rural.
- 7 À cet égard on retrouve en France et au Québec, les mêmes revendications développées par des élus des villes centres, articulées autour de l'augmentation des charges de centralité.
- 8 Le cumul des mandats permet en France à des élus d'occuper trois fonctions électives majeures. On retrouve ainsi à l'Assemblée Nationale 80 % d'élus locaux. Spécificité française, la législation concernant les collectivités locales est votée par ses représentants.
- 9 Association des districts et des communauté de France, communiqué du 5 juillet 2000.
- 10 Président de la commission parlementaire pour l'avenir de la décentralisation en France.
- 11 RANGEON, François (2000). « La Loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », dans Gérard Marcou et Philippe De Bruycker (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Paris, éditions du CNRS, p. 9-24.
- 12 LE SAOUT, Rémy (2000). « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin, p. 439-462.

Innovation institutionnelle et logique « de bas-en haut » : la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg (Suisse)¹

Bernard Dafflon et Jean Ruegg
Université de Fribourg²

Trois modèles de collaboration à l'échelle locale, issus du contexte suisse, sont analysés à l'aide de cinq critères tirés de l'analyse des institutions politiques. Ces modèles sont : l'association de communes, la fusion et l'agglomération « théorique ». Puis, cette dernière est confrontée au projet d'agglomération en voie de constitution dans l'aire urbaine de la ville de Fribourg. La discussion de cet exemple offre des perspectives intéressantes en termes d'innovations institutionnelles quant aux modalités d'articuler les logiques « de bas-en haut » et « de haut-en bas ».

Aujourd'hui les communes exercent leurs compétences dans un territoire dont les limites politiques coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire d'une façon optimale les biens et les services collectifs locaux (BCL ci-après) et avec les limites des territoires pratiqués par les habitants et par les acteurs économiques. Le décalage s'agrandit entre ces trois territoires institutionnel, fonctionnel et relationnel. Les autorités locales n'ont pas d'autre alternative que de composer avec ce décalage croissant. Si les communes n'ont guère d'emprise directe sur les décisions privées qui génèrent des mouvements pendulaires privés et professionnels³, l'enjeu central auquel elles sont confrontées revient à trouver de nouvelles manières d'articuler les territoires institutionnel du politique et fonctionnel des BCL afin de restaurer la coïncidence entre le cercle des décideurs (les autorités élues et les citoyens), le cercle des bénéficiaires (les usagers de l'ensemble des BCL) et celui des payeurs (les contribuables et les personnes assujetties aux taxes et redevances).

Si nous faisons abstraction des transferts financiers qui offrent des possibilités de rééquilibrage, les alternatives pratiquées vont de l'association de communes (à but simple ou multiple) à la fusion pure et simple des communes concernées en passant par l'agglomération.

Plusieurs solutions sont envisageables. Si nous faisons abstraction des transferts financiers qui offrent des possibilités de rééquilibrage, les alternatives pratiquées vont

de l'association de communes (à but simple ou multiple) à la fusion pure et simple des communes concernées en passant par l'agglomération. Cette dernière solution a été institutionnalisée pour la première fois en Suisse dans le canton de Fribourg par la loi sur les agglomérations (LAGg du 19 septembre 1995)⁴. Expérience pour l'instant restée unique dans ce pays, elle est considérée par de nombreux observateurs comme une solution originale aux problèmes spécifiques des communes urbaines : (i) diminution du nombre d'habitants et donc de contribuables ; (ii) démantèlement des entreprises dans la périphérie, donc perte également de la substance fiscale ; (iii) augmentation des charges de centre, notamment dans les domaines social, parascolaire et culturel ; (iv) coûts associés aux mouvements pendulaires. L'agglomération se veut une nouvelle forme de collaboration intercommunale offrant aux communes la possibilité de définir elles-mêmes de nouveaux arrangements institutionnels selon une logique « de bas-en haut ».

Si la loi fribourgeoise date de 1995, le processus d'agglomération ne fait que démarrer, après plusieurs années de discussion – un délai qui illustre bien les difficultés et les enjeux contradictoires pour les communes concernées. L'agglomération dite du « Grand-Fribourg » concerne dix municipalités dans ses limites provisoires⁵. Les communes concernées viennent de désigner leurs délégués à une assemblée « constituante ». Elle a pour mission de définir les statuts de l'agglomération, de préciser à la fois les tâches qui seraient transférées des communes à l'agglomération et les moyens financiers pour les exercer. Elle doit aussi organiser la production de BCL, soit directement, soit en déléguant cette production par contrat à des

entreprises privées. Les travaux de la constituante ne débutant qu'à la fin du printemps 2002, toute évaluation de la LAgg serait prématurée, d'autant que cette loi n'est ni fermée, ni exclusive. Elle offre plusieurs options pour chaque thème (BCL, financement, production déléguée ou non, ouverture à d'autres communes « clientes » mais non membres) de sorte que l'assemblée constituante devra procéder à des choix significatifs pour élaborer son projet.

Pour composer avec cette situation, cet article est organisé en trois parties. La première présente un modèle d'agglomération « idéale ». Le but de ce modèle est d'offrir un arrangement institutionnel qui se démarque clairement des autres arrangements institutionnels pratiqués en Suisse, comme les associations ou la fusion de communes. Ce modèle sert de référence dans la seconde partie pour discuter les options offertes par la LAgg. L'analyse porte sur quatre différences principales : les tâches, les ressources financières, les règles de décision et la constitution de l'agglomération. Enfin, dans la troisième partie, nos considérations finales s'inscrivent en contrepoint des arguments selon lesquels tout réarrangement institutionnel n'est envisageable que dans une logique « de haut-en bas »⁶.

L'agglomération « idéale »

Dans la séquence des arrangements institutionnels de fédéralisme coopératif au niveau local, l'agglomération « idéale » se situe entre l'association de communes et la fusion, mais très certainement plus près de cette dernière. Comme ces termes recouvrent des réalités différentes selon le pays de référence, il convient d'abord de les expliquer succinctement. Rappelons au préalable qu'en Suisse, l'organisation communale entre dans la sphère des compétences exclusives des cantons. Il y a donc 26 législations qui règlent la collaboration intercommunale. Nos propos sont donc forcément réducteurs et fondés davantage sur ce qui leur est commun plutôt que sur ce qui les distingue.

Dans la séquence des arrangements institutionnels de fédéralisme coopératif au niveau local, l'agglomération « idéale » se situe entre l'association de communes et la fusion, mais très certainement plus près de cette dernière.

L'association de communes

L'association est une forme de collaboration intercommunale de droit public, dotée d'une personnalité juridique propre. Elle se substitue aux communes qui en sont membres pour accomplir à leur place une ou plusieurs tâches, connexes ou non. Chaque association s'inscrit dans un périmètre précis en fonction des caractéristiques des BCL qu'elle fournit. Ainsi une commune appartient à autant de périmètres qu'il y a de tâches produites en collaboration.

Dans la plupart des cantons, les associations de communes n'ont pas accès aux impôts. Elles assurent l'équilibre de leur budget de fonctionnement par des dotations budgétaires ou des transferts financiers, *ad hoc* ou automatiques. Des emprunts sont possibles pour les investissements uniquement, et doivent avoir la garantie financière des communes membres. Souvent également, leurs statuts doivent inclure une clé de répartition des déficits de fonctionnement ou du solde des dépenses non couvertes par des recettes propres (dotations, transferts, charges de préférence et participations de tiers).

Si l'association de communes a permis de résoudre efficacement des problèmes de taille critique et d'enranger des économies d'échelle dans la production des BCL, leur multiplication et la superposition de diverses associations (une par tâche, ou par groupe de tâches connexes) engendrent une organisation complexe, peu lisible et à géométrie spatiale variable qui pose finalement de nombreux problèmes. Comme chaque tâche attribuée à l'association sort de la compétence directe de la commune, des difficultés peuvent surgir en terme de disponibilité des élus locaux pour participer au fonctionnement de l'association, de pouvoir restant aux autorités locales, de contrôle démocratique et de qualité de l'information donnée aux citoyens. S'y ajoute l'absence de responsabilité budgétaire puisque l'autorité d'une association n'est jamais confrontée aux contribuables dans le périmètre de son activité – elle ne subit pas en terme d'impôt les conséquences de ces décisions dépensières⁷. Enfin, une association étant le plus souvent constituée de manière sectorielle pour répondre à un problème précis, la démarche associative, lorsqu'elle devient systématique, contribue à la perte de vision globale et participe, d'une manière générale, à la dilution des responsabilités de l'acteur politique.

Bref, cette forme de collaboration, sensée apporter une solution au décalage des territoires institutionnels

et fonctionnels, tend à engendrer autant de problèmes qu'elle n'en résout.

La fusion de communes

Par la fusion, deux juridictions de niveau hiérarchique semblable décident de joindre leur territoire institutionnel respectif dans une seule entité nouvelle. S'il concerne encore essentiellement les communes, le débat sur les fusions s'étend peu à peu aux cantons.⁸ Dans le contexte suisse, la fusion est volontaire : elle ne peut pas être décrétée d'en haut⁹.

Comparativement aux difficultés relevées à propos de l'association de communes, la fusion offre une solution intéressante. Pour de nombreuses communes rurales trop peu peuplées pour assumer toutes leurs tâches ou pour engranger des économies d'échelle dans leur gestion, la fusion permet d'élargir leur champ de maîtrise et de retrouver les capacités humaines et les moyens financiers requis. La fusion respecte les exigences du contrôle démocratique traditionnellement dévolues à la commune individuelle (elle restitue au citoyen exactement les mêmes droits, mais dans un espace élargi). Elle ne modifie pas l'articulation des niveaux hiérarchiques puisqu'elle recompose uniquement le maillage institutionnel au niveau local, en diminuant le nombre et en augmentant la taille des communes qui le constituent.

Mais la fusion reste le plus souvent une solution partielle au décalage des territoires, pour deux raisons au moins. Le premier argument ne vise d'ailleurs pas la fusion en tant que telle, mais bien le territoire institutionnel d'une manière générale. Ses limites sont une approximation des contours des territoires fonctionnel et relationnel. Autrement dit, il est illusoire de penser que la fusion peut résoudre tous les problèmes de décalage. Bien sûr la nouvelle commune pourra reprendre à son compte et assumer seule un certain nombre de tâches qui dépassaient les capacités individuelles des communes d'avant la fusion. Mais il lui restera toujours des BCL dont la fourniture – dépassant encore ses limites institutionnelles – nécessitera des collaborations avec d'autres communes.

Le second argument est peut-être plus spécifique au contexte suisse. Une fusion n'est souvent qu'une solution de dernier ressort pour des communes qui y sont pratiquement contraintes. Il y a peu de fusion « volontaire » au sens où des communes décideraient d'unir leur destin par intérêt réciproque et sans contrainte. Dans une

des rares études empiriques récentes analysant en détail les raisons concrètes ayant amené des communes à fusionner, Dafflon met en évidence six causes¹⁰ :

- la contrainte budgétaire (une situation financière difficile du compte de fonctionnement ou l'incapacité d'investir) ;
- la disponibilité des personnes (difficulté à trouver des personnes disposées à être membres de l'exécutif communal) ;
- un apport d'immeuble (possibilité de réaliser en commun la mise en valeur d'une zone d'habitation ou de développer une zone d'activités) ;
- des intérêts communs (préférences homogènes en matière de fourniture de biens et de services locaux) ;
- la réunion administrative (communes voisines partageant déjà une seule et même administration) ;
- la coordination dans l'exécution de certaines tâches (domaines techniques de l'aménagement du territoire, approvisionnement en eau, évacuation et épuration des eaux usées, routes et trottoirs, moins fréquemment : gaz, électricité, câbles TV et télécommunications).

Les deux premières motivations sont les plus fréquentes en milieu rural. Mais elles sont le plus souvent absentes ou en tout cas insuffisantes pour justifier une fusion en milieu urbain. D'abord, les communes y sont plus fortement peuplées. Elles peuvent donc, par leur masse critique, attendre et feindre de ne pas sentir la pression du problème. Ensuite, elles sont évidemment prises dans d'autres enjeux, comme la concurrence fiscale locale¹¹, autrement plus complexes et douloureux à harmoniser. Envisager la fusion sans procéder par paliers successifs, sans prévoir ni étapes intermédiaires ni processus d'apprentissage, semble alors être un exercice quasiment impossible à réaliser, quand bien même les communes-centres des agglomérations urbaines sont sans doute celles qui souffrent le plus du décalage des territoires déjà évoqués.

Entre les déficiences de l'association et la difficulté de réaliser la fusion, tel est le contexte dans lequel nous définissons l'agglomération « idéale » comprise comme une proposition intermédiaire destinée prioritairement au milieu urbain.

Entre les déficiences de l'association et la difficulté de réaliser la fusion, tel est le contexte dans lequel nous définissons l'agglomération « idéale » comprise comme une proposition intermédiaire destinée prioritairement au milieu urbain.

L'agglomération « idéale »

La définition de l'agglomération « idéale » est fondée sur un théorème articulé en cinq propositions :

- 1) L'agglomération est une « fusion sélective » de communes : elle obtient la responsabilité exclusive de l'offre et de l'approvisionnement d'un nombre restreint de BCL explicitement définis.
- 2) Elle dispose de ressources financières propres (impôts, taxes et redevances d'utilisation) indépendantes des communes qui constituent son périmètre.
- 3) Les autorités de l'agglomération sont composées d'un conseil législatif et d'un conseil exécutif, dont les membres sont élus ou désignés selon des modalités identiques à celles qui valent pour les autorités législatives et exécutives communales dans le canton de référence.
- 4) Les droits démocratiques garantis dans l'agglomération (droit d'initiative et de référendum notamment) sont identiques à ceux que la loi garantit dans les communes du canton de référence.
- 5) Le corps électoral de l'agglomération est formé de l'ensemble des citoyens actifs ayant leur domicile politique dans les communes appartenant au périmètre de l'agglomération.

Ces cinq propositions justifient quelques développements.

Avec la première proposition, l'agglomération se situe au niveau local et n'est pas considérée comme un nouveau niveau institutionnel supracommunal placé entre communes et canton : la solution introduit un maillage discontinu qui ne couvre pas tout le territoire cantonal. Le niveau local regroupe alors deux types de collectivités : les communes et les agglomérations. Dans les relations verticales entre niveau local et canton, l'agglomération se substitue aux communes (dont elle est l'égale) pour les tâches qui lui sont attribuées. Dans les relations horizontales, l'agglomération doit agir dans deux registres. Le premier concerne ses relations avec les communes sises dans ses limites territoriales. Si les tâches qui lui

sont attribuées sont exclusives, elles ne sont pas pour autant forcément spécifiques. À titre d'exemple, les transports publics locaux constituent une tâche exclusive qui est à la charge des communes concernées. Mais cette tâche n'est pas spécifique. Les transports publics ne sont qu'un des éléments de la politique générale de la mobilité et des transports, qui a en l'occurrence des composantes à la fois publiques et privées. Des problèmes de coordination et de complémentarité avec certaines tâches assumées par les communes sises dans le périmètre de l'agglomération peuvent donc surgir et exiger d'être traités. Le second concerne les relations entre l'agglomération et les communes limitrophes. La finalité de l'agglomération est d'être un territoire institutionnel qui coïncide le mieux possible avec le territoire fonctionnel. Par rapport à ce dernier, le périmètre de l'agglomération doit garantir la meilleure intégration possible des effets externes des biens et des services collectifs locaux qui la concernent. Mais la dimension fonctionnelle de chaque BCL transféré à l'agglomération n'est pas forcément identique à la nouvelle limite institutionnelle, d'une part, et la frontière n'est pas étanche et des effets de débordement, même minimes, peuvent persister, d'autre part. L'agglomération doit alors décider si ces effets de débordement sont pertinents ou non. S'ils le sont, et à défaut d'entente entre les communes périphériques et l'agglomération, une instance préalablement définie devrait avoir la compétence d'exiger des communes bénéficiaires une compensation financière en faveur de l'agglomération.

La seconde proposition est une condition *sine qua non* pour que l'agglomération, disposant d'une autonomie fiscale, assume sa responsabilité budgétaire nécessaire pour une gestion rationnelle et une allocation efficiente de ses ressources. Avec l'accès à la fiscalité, l'autorité de l'agglomération doit faire face aux contribuables pour assumer et expliquer le bien-fondé de ses décisions dépensières. Avec des transferts seulement, elle éviterait cette confrontation, les communes n'ayant qu'à payer et assumer le déficit du budget.

Les troisième et quatrième propositions, formulées en termes relatifs par rapport aux législations des cantons de référence, sont importantes. Avec elles, l'agglomération « idéale » n'est pas un modèle absolu, sorti du chapeau d'un magicien en quelque sorte. Elles fixent comme étalon ce qui se pratique pour les communes dans le canton de référence. Le modèle ne propose pas une certaine idée de la démocratie, ni demande plus de démocratie. Il se place exactement au niveau de la commune en reprenant le même contenu à la démocratie

locale. En ce sens, l'agglomération « idéale » repose sur une méthode transférable à d'autres contextes politiques. Elle est exportable.

La cinquième proposition découle de la définition des BCL. Comme leurs « bénéfiques » sont indivisibles dans l'espace de référence, ils ne peuvent être ni individualisés, ni attribués à des communes particulières dans le périmètre de l'agglomération. La réalisation des tâches confiées à l'agglomération implique donc une logique globale, à l'échelle de l'agglomération et non pas une logique segmentée à l'échelle des communes sises dans son périmètre. Sauf au moment de la création de l'agglomération, une distinction des cercles électoraux par commune n'a plus de sens puisque l'agglomération constitue un tout aux intérêts indivisibles.

Loi fribourgeoise sur les agglomérations (LAgg)

La LAgg est formulée de manière ouverte. Elle laisse aux communes désirant l'activer une marge de manœuvre dans

la détermination de ce qu'elle sera concrètement. Pour simplifier, cette marge de manœuvre est délimitée par deux bornes nommées Agglomax et Agglomin. L'agglomax découle d'une lecture « maximale » de la LAgg tirant parti de toutes les possibilités d'innovation qu'elle offre, tandis qu'Agglomin résulte d'une lecture « minimale », ce qui reviendrait à faire de l'agglomération une institution pratiquement identique à une association de communes (à buts multiples probablement).

Dans le tableau 1, ces deux bornes sont comparées à l'agglomération « idéale » en prenant en compte cinq critères : (1) les tâches, (2) les ressources financières, (3) les organes de décision, (4) les droits démocratiques et (5) les règles de vote.

En première lecture, les différences semblent modestes. Dans sa version Agglomax, la LAgg offre la possibilité de définir une nouvelle corporation de droit public qui est proche de l'agglomération « idéale ». Pourtant elle s'en distingue sur quelques points essentiels : la fiscalité (point 2) et les règles de majorité en cas d'initiative ou

Tableau 1. Agglomax et Agglomin

Critères	Agglo « idéale »	Options possibles AGGLOMAX	AGGLOMIN
1 Tâches exclusives	oui	oui	oui
2 Ressources financières			
• impôts	oui	non	non
• charges de préférence	oui	oui	non
• prix	oui	oui	non
• transferts	oui	oui	oui
3 Organes de décision : autorités élues aux urnes			
• exécutif	oui	oui	non
• législatif	oui	oui	non
4 Droits démocratiques			
• initiative	oui condition : ¹ / ₁₀ citoyens actifs de l'agglomération	oui condition : ¹ / ₁₀ citoyens actifs de l'agglomération ou ¹ / ₃ des conseils communaux	oui condition : ¹ / ₁₀ citoyens actifs de l'agglomération ou ¹ / ₃ des conseils communaux
• référendum facultatif	oui comme pour initiative	oui comme pour initiative	oui comme pour initiative
• référendum obligatoire	oui	oui	oui
5 Vote : règles de majorité			
• initiative	citoyens votants	Double majorité	double majorité
• référendum facultatif	citoyens votants	Citoyens votants	citoyens votants
• référendum obligatoire	citoyens votants	Double majorité	double majorité

Source : adapté de Dafflon et Perritaz (2000:33) ; l'agglomération « idéale » se réfère à ce qui vaut pour les communes dans le canton de Fribourg.

de référendum obligatoire (point 5). En outre, une analyse plus attentive fondée sur un examen des articles de la loi oblige aussi à revenir sur l'attribution des tâches à l'agglomération (point 1) et sur la constitution de l'agglomération. Ce sont ces quatre éléments que nous commentons dans les lignes qui suivent.

Tâches exclusives

La LAgg offre tous les éléments nécessaires à la définition de tâches qui soient explicites et exclusives. Elle permet des choix qui portent autant sur le type de tâches à retenir que sur leur étendue. Elle permet de combiner les deux territoires, fonctionnel et institutionnel, tout en visant un territoire relationnel qui englobe un maximum des mouvements pendulaires liés à l'activité professionnelle, à la consommation ou aux loisirs. En outre, comme il est difficile de faire coïncider le territoire fonctionnel d'une tâche exclusive avec le territoire institutionnel de l'agglomération, la LAgg offre aussi la possibilité à l'agglomération de fournir un ou des BCL à des communes voisines, seules ou en association, de manière à intégrer les franges résiduelles des effets actuels de débordement. Elle contient la souplesse requise pour les « internaliser ».

Mais ces dispositions ne disent rien sur la manière d'attribuer ces tâches à l'agglomération. Plus précisément, leur attribution est conditionnée par les dispositions de la loi qui précisent la façon de lancer le processus de constitution de l'agglomération. Ce processus est déclenché d'« en bas », soit à la requête des pouvoirs exécutifs locaux, soit par le dixième des citoyens actifs d'au moins deux communes utilisant leur droit d'initiative. La démarche est ensuite prise en charge par le pouvoir exécutif cantonal qui détermine, dans un premier temps, le périmètre provisoire de l'agglomération et qui l'impose d'« en haut ». Ce périmètre doit remplir trois conditions :

- contenir un centre urbain bien identifié ;
- rassembler des communes qui sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel ;
- réunir au moins 10 000 habitants¹³.

Dans un deuxième temps, l'exécutif cantonal veille à ce que les communes sises dans le périmètre désignent des délégués qui ensemble forment l'assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de statuts fixant l'étendue, les tâches, les finances et les caractéristiques de l'agglomération.

L'articulation entre ces deux temps peut faire problème. En effet la définition du périmètre provisoire a pour particularité de privilégier le territoire relationnel (deuxième condition, ci-dessus) et non pas le territoire fonctionnel. Autrement dit, et parce que ces deux phases ne sont pas menées en parallèle, il n'est pas certain que le périmètre provisoire (première phase) coïncide avec les BCL qui seront confiés à l'agglomération (deuxième phase). Ce décalage n'est pas sans conséquence car, dans le contexte fribourgeois, l'intercommunalité jouit d'une longue pratique d'associations et de fusions de communes. La LAgg ne peut pas être vue comme une forme qui serait appelée à les supplanter : elle est une possibilité supplémentaire, adaptée aux spécificités urbaines, qui augmente l'offre existante en matière d'intercommunalité. Très concrètement, cela signifie que la question des BCL à attribuer à l'agglomération doit être posée en relation avec ces formes d'intercommunalité : des associations de communes existent qui dépassent ou entrecoupent le périmètre provisoire. Donc l'attribution d'une tâche à l'agglomération est conditionnée par la nécessité de défaire ou de remodeler une association existante. Or ni la LAgg ni les autres lois cantonales ne contiennent des dispositions qui régleraient l'articulation entre une agglomération et une association de communes ou qui fixeraient les modalités d'un éventuel arbitrage entre ces deux formes d'organisation si elles venaient à être concurrentes. Il est difficile d'apprécier la portée de cet hiatus. Il est cependant évident qu'il est de nature à freiner le processus de constitution de l'agglomération, notamment si les communes sises dans le périmètre provisoire sont peu satisfaites de leur sort et, d'une manière générale, peu favorables à l'agglomération.

Ressources financières

Les différences entre Agglomax et Agglomin sont mineures relativement à l'écart fondamental qui les séparent de l'agglomération « idéale » : la LAgg n'offre pas la possibilité de prélever l'impôt. L'autonomie financière de l'agglomération est donc limitée. Ceci est une faiblesse qui pose problème. L'exigence d'une capacité de prélever des impôts dans la définition de l'agglomération « idéale » est étroitement liée à la nature des BCL qu'elle pourrait offrir. Dans bien des cas, ceux-ci ont une dimension marchande et une dimension collective¹⁴. Parce que les bénéficiaires des BCL ne peuvent pas être identifiés individuellement, il faut une ressource générale pour rendre leur financement et donc leur production possible. La LAgg prévoit que cette ressource générale prenne la forme de

transferts financiers en provenance des communes concernées, clé de répartition à l'appui et fixée dans les statuts. Cela sous-entend cependant qu'on puisse attribuer géographiquement les avantages des biens collectifs locaux aux communes sises dans l'agglomération, ce qui contredit le concept même. Des ressources provenant d'impôts propres à l'agglomération consacrerait la globalité des BCL et affirmeraient l'unicité du territoire institutionnel de l'agglomération.

L'attribution d'une véritable autonomie fiscale à l'agglomération présente en outre divers avantages du point de vue des finances publiques (responsabilité budgétaire, liberté d'action, relation directe avec les citoyens-contribuables).

L'attribution d'une véritable autonomie fiscale à l'agglomération présente en outre divers avantages du point de vue des finances publiques (responsabilité budgétaire, liberté d'action, relation directe avec les citoyens-contribuables). Mais elle suppose le renoncement des communes sises dans le périmètre à certaines prérogatives fiscales antérieures. L'absence d'une telle disposition dans la LAgg signifie évidemment que les communes sises dans le périmètre de l'agglomération conserveront pour l'essentiel le contrôle des cordons de la bourse.

Règles de majorité

La LAgg inscrit le corps électoral – et les droits qui lui sont attribués – immédiatement dans l'espace total de l'agglomération. Nous sommes ainsi face à un ensemble global et non pas à une addition de « communes membres ». Cette orientation de la LAgg va dans le sens du concept de « fusion sélective ». Mais elle n'est que partiellement aboutie. En cas d'initiative ou de référendum obligatoire, la double majorité du corps électoral et des communes est requise. Cette exigence signale ainsi que les communes sises dans l'agglomération sont vues comme des circonscriptions. Elle empêche que l'agglomération se substitue entièrement aux communes pour les tâches qui lui sont dévolues par les statuts. Du coup, la LAgg offre une forme d'intercommunalité qui ne diffère pas suffisamment de l'association de communes.

Le lecteur pourrait déduire des développements précédents que la LAgg est une innovation partielle parce que l'institution qu'elle crée demeure largement sous la coupe des communes. Cette loi déboucherait sur une mise en

œuvre (trop ?) prudente du principe « de bas-en haut », parce que maintenue très proche des prérogatives et des compétences communales ! Cet argument est trop vite réducteur : il faut revenir à la question de la constitution de l'agglomération pour découvrir une autre facette du dispositif fribourgeois.

Constitution de l'agglomération

Les citoyens, au même titre que les élus locaux, ont la possibilité de déclencher le processus de création de l'agglomération par le biais d'un droit d'initiative. Cette disposition est avisée. Le citoyen peut en effet avoir une appréciation différente de celle de l'autorité communale quant à l'opportunité ou non de créer une nouvelle structure intercommunale. Il est également intéressant qu'il revienne à l'autorité exécutive cantonale – plutôt qu'aux communes concernées – de définir le périmètre provisoire et de lancer l'ensemble du processus lorsque l'initiative a abouti. Cet arrangement est évidemment utile pour éviter tout enlisement du dossier, même s'il s'écarte d'une logique classique « de bas-en haut ». Cette logique est encore rompue au moment où l'exécutif cantonal décide le périmètre provisoire. En effet, une commune qui en fait partie mais qui, par la suite, ne veut pas de l'agglomération n'est plus maîtresse de son destin, pour deux raisons au moins :

- au début du processus de constitution de l'agglomération, le périmètre provisoire ne peut être modifié que par une décision prise par les deux tiers des membres présents de l'assemblée constitutive ;
- en fin de processus, lorsque le projet de statuts est soumis à la procédure d'approbation par référendum, l'agglomération est constituée si la majorité des citoyens votants et des communes approuve le projet.

Ces deux étapes avec des règles institutionnelles distinctes empêchent une commune d'exercer pleinement son autonomie. Dans les faits, cette anomalie se révèle être contre-productive parce qu'elle incite les communes réfractaires d'abord à freiner le processus et ensuite à faire du lobbying afin de s'assurer que les règles de majorité leur soient favorables. De tels comportements nuisent à la transparence des débats. Ils entravent un traitement ouvert et serein des difficultés réelles que la constitution d'une agglomération suscite forcément.

Ce commentaire peut surprendre puisqu'il revient à revendiquer un droit de veto pour la commune réfractaire lors

de l'acte de constitution de l'agglomération. Cette recommandation ne vise cependant pas à soutenir la commune qui vit en pique-assiette sur des « effets de débordement » dont ses habitants bénéficient directement. Elle découle plutôt de l'idée que l'obligation de contribuer ou de collaborer doit résulter de dispositions légales verticales et non pas horizontales. Ce n'est pas aux autres communes de forcer l'adhésion de l'une d'elles par un mécanisme de vote qualifié, mais au canton de disposer des moyens légaux pour intervenir en conséquence et, le cas échéant, de décider des compensations dont la commune bénéficiaire devrait s'acquitter auprès de l'agglomération adjacente.

Considérations finales

L'assemblée constitutive sera opérationnelle dès le printemps 2002. Si elle affronte avec détermination et dans un esprit innovateur les difficultés auxquelles elle sera confrontée, l'agglomération du Grand Fribourg pourrait présenter dans sa forme finale des caractéristiques très proches de celles de l'agglomération « idéale ». Avec Agglomax il ne lui manquerait en effet que l'autonomie fiscale et le respect strict d'une seule circonscription électorale. Ces carences sont cependant essentielles et ne pourraient être comblées que par une modification de la législation. Pour le reste, la constituante devrait s'occuper de tâches exclusives et garantir des droits démocratiques (initiative et référendum) équivalents à ceux en vigueur dans les communes fribourgeoises. Si les constituants font preuve de l'audace nécessaire et décident de saisir toutes les possibilités qui leur sont offertes, elle pourrait également avoir un législatif (conseil d'agglomération) et un exécutif (comité d'agglomération) élus par le peuple. Potentiellement, l'agglomération au sens de la LAgg présente donc un intérêt certain.

L'expérience fribourgeoise vise bel et bien à demander aux communes sises dans une agglomération urbaine de définir elles-mêmes une nouvelle institution à laquelle elles accepteraient de céder une parcelle de leur pouvoir.

Un autre enseignement, de portée plus générale, mérite d'être reconnu. L'expérience fribourgeoise vise bel et bien à demander aux communes sises dans une agglomération urbaine de définir elles-mêmes une nouvelle institution à laquelle elles accepteraient de céder une parcelle de leur pouvoir. Or, dans sa formulation actuelle,

la LAgg est paradoxale. Elle présente deux faces bien distinctes dont l'articulation est sans doute perfectible. Une fois instituée, l'agglomération permet aux communes de garder la haute main sur sa destinée (ressources, règles de majorité). Cette situation est de nature à freiner, voire à empêcher, le mouvement ascensionnel qui, dans la logique « de bas-en haut », devrait déboucher sur une réelle délégation de compétences et de responsabilités des communes vers l'agglomération. En revanche, les dispositions relatives à la constitution de l'agglomération qui, cette fois, prennent appui sur la logique « de haut-en bas » les dépouillent partiellement de leur autonomie. Ces dispositions suggèrent que le législateur a sans doute fait preuve de clairvoyance en combinant les deux logiques. Imaginer la constitution d'une agglomération en s'en remettant uniquement à un processus « de bas-en haut » est sans doute illusoire. Un panachage avec une action « de haut-en bas » est préférable. Malheureusement, la combinaison actuelle débouche sur le paradoxe que nous venons d'évoquer. Pour le dépasser, il serait opportun d'envisager quelques modifications de la LAgg afin de redonner la pleine autonomie aux communes au moment de constituer l'agglomération, veiller à définir un périmètre provisoire auquel il soit possible d'associer au moins une tâche, puis permettre à l'agglomération d'acquérir une autonomie fiscale et une circonscription unique. Le recours à la logique « de haut-en bas » devrait être réservé au pilotage du processus de constitution de l'agglomération et à l'arbitrage que l'instance supérieure (le canton en l'occurrence) devrait être autorisée à mener chaque fois qu'il y a conflit horizontal (entre communes – associations de communes – agglomération). ■

Notes et Références

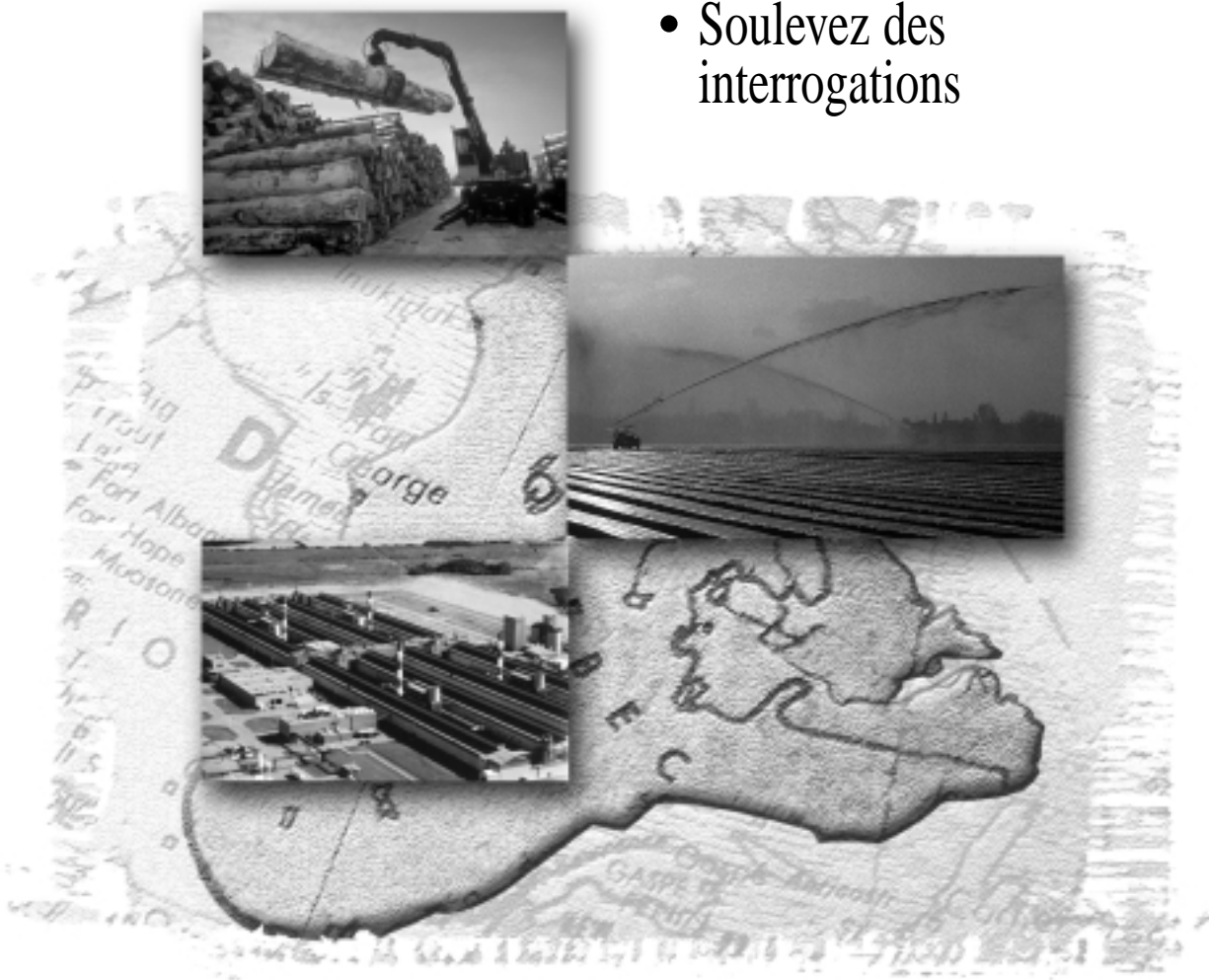
- 1 Les développements qui suivent sont issus de : DAFFLON B. et J. RUEGG (2001). *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg.
- 2 Bernard Dafflon est professeur au Centre d'études en économie du secteur public à l'Université de Fribourg. Jean Ruegg est professeur associé à la Chaire de géographie humaine du Département de Géosciences de l'Université de Fribourg.
- 3 RUEGG, J. (1996). « Champ du MT », dans S. Decoutère *et al.* (dir.), *Management territorial*, Lausanne, PPUR, p. 11-24.
- 4 Loi fribourgeoise du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg), RS FR 140.2.
- 5 Ces communes sont : Fribourg – qui compte 31 000 habitants et qui est le chef-lieu du canton (équivalent politico-administratif d'une province canadienne) –, Belfaux, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Grolley, Marly et Villars-sur-Glâne qui sont toutes francophones et situées dans le district de la Sarine, Düdingen

et Tafers deux communes germanophones du district de la Singine. Ensemble, ces 10 municipalités rassemblent environ 66 000 habitants.

- 6 NORRIS, D. (2001). « Whither Metropolitan Governance », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 4, p. 532-550.
- 7 DAFFLON, B. (2000a). « Fusion de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Poitiers, p. 841-860.
- 8 Suite à une initiative populaire lancée dans chaque canton et ayant abouti, les citoyens des cantons de Genève et de Vaud sont appelés à voter le 2 juin 2002 sur la fusion de leur canton. Les deux Parlements cantonaux ont rejeté cette idée à une très forte majorité, mais le peuple aura le dernier mot. Le débat s'articule autour d'arguments tels que les seuils critiques dans la réalisation des tâches, la force face à la concurrence cantonale et internationale, l'identité de vue sur certaines tâches, le poids francophone dans le pays.
- 9 L'autorité de rang supérieur (autorité cantonale, en l'occurrence) n'est pas forcément réduite au silence pour autant. Elle peut mener une politique d'incitation plus ou moins active et plus ou moins diversifiée afin d'encourager des communes à fusionner. Mais il y a des limites à cette liberté « de bas-en haut ». Le 12 mars 2001, le Tribunal fédéral a donné raison au canton du Tessin obligeant la commune de Sala Capriasca à fusionner, malgré un refus de quelques voix, l'argument d'autonomie communale n'étant pas retenu : la commune était si petite qu'elle n'était pas à même de fournir la plupart des BCL.
- 10 DAFFLON, B. (2000b). « Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg », *Annuaire 1998 des Collectivités Locales*, Paris, CNRS et GRALE, LITEC, p. 15-18 ; texte remis à jour en février 2002, disponible sous www.unifr.ch/finpub
- 11 Les communes – tout comme les cantons suisses – ont une certaine latitude pour décider de la manière d'imposer les personnes physiques et les personnes morales. Nous assistons alors à une véritable concurrence fiscale qui place les communes ou les cantons en difficulté dans une situation pratiquement inextricable. Voir : DAFFLON, B. (2002). « Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation », *Commission sur le déséquilibre fiscal*, Rapport Annexe 2, Québec, p. 78-80 et 87-91, disponible sous www.unifr.ch/finpub
- 12 DAFFLON, B. et S. PERRITAZ (2000). « De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre : éléments de réflexion pour une démarche de référence », *Working Paper 340*, Fribourg, Faculté des SES de l'Université de Fribourg.
- 13 Cette troisième condition s'inscrit dans le contexte fribourgeois, qui compte un grand nombre de petites communes, pour éliminer du processus d'agglomération les petits centres régionaux. En fait, à part le Grand Fribourg, seules Bulle et les communes des alentours pourraient constituer une seconde agglomération. La volonté politique est d'obtenir des fusions de communes pour les autres.
- 14 Les transports publics urbains offrent un bon exemple. Se déplacer de A à B dans l'espace urbain est un service marchand : on peut individualiser le voyageur et l'exclure s'il ne paie pas la course. Mais un bon réseau de transport urbain évite encombrements et pollution : deux dimensions collectives, profitables à tous sans exclusion.

Quelle est votre
opinion?

- Donnez la réplique aux auteurs
- Partagez vos idées
- Soulevez des interrogations



FAITES-NOUS CONNAÎTRE VOS COMMENTAIRES

Revueot@uqac.ca

Université du Québec à Chicoutimi

Revue Organisations et territoires

555, boulevard de l'Université

Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1

Développement territorial en milieu rural : quelques exemples en Région wallonne

Marie-Françoise Godart et Mireille Deconinck
Université Libre de Bruxelles¹

La régionalisation de la Belgique a amené d'importantes réformes institutionnelles, accompagnées le plus souvent de réformes dans le mode de prise de décision. C'est ainsi que dès la fin des années 1980, la Région wallonne a entrepris de développer plusieurs outils de portée communale, destinés à favoriser la participation et la prise en main, par les communes, de leur développement (schéma de structure communal, programme communal de développement territorial, plan communal de développement de la nature, plan communal général d'égouttage,...). Ces outils étaient exclusivement destinés aux entités communales, ce qui limitait fortement les actions coordonnées. Rapidement, des outils à portée plus large, rassemblant plusieurs communes ou parties de communes, mieux adaptés à une gestion optimale des territoires, tenant compte des contraintes physiques, biologiques et humaines ont été mis sur pied. Le présent article passe en revue quelques-uns de ces outils et tente de voir dans quelle mesure ils sont applicables et complémentaires.

La Région wallonne²

Sur le plan institutionnel, la Belgique est régie par trois niveaux de pouvoirs : l'État fédéral, les Régions et les Communautés. La plupart des compétences concernant directement ou indirectement l'aménagement et la gestion sont du ressort régional. Il s'agit notamment de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'environnement et de la conservation de la nature, des richesses naturelles, de la politique de l'eau et de l'énergie, des travaux publics, des transports, du logement, de la politique économique régionale, de la politique régionale de l'emploi, de la politique agricole régionale, des pouvoirs locaux, des bâtiments et infrastructures scolaires et sportifs, du tourisme, etc.

Sur le plan institutionnel, la Belgique est régie par trois niveaux de pouvoirs : l'État fédéral, les Régions et les Communautés. La plupart des compétences concernant directement ou indirectement l'aménagement et la gestion sont du ressort régional.

La Région wallonne couvre une superficie de 16 844 km², soit plus de la moitié de la Belgique (31,7 % du territoire wallon est occupé par des prairies, 26,3 % par des cultures,

31,4 % par des forêts et 11,2 % est construit : bâtiments et voies de communications).

Occupant une position relativement centrale en Europe de l'Ouest, à proximité de Bruxelles, la région wallonne – ou Wallonie – constitue la partie sud de la Belgique. Le relief de la Wallonie est assez accidenté ; l'altitude au nord de la région est de moins de 25 mètres et s'élève progressivement entre 50 et 200 mètres sur les plateaux de Moyenne Belgique pour atteindre vers le sud et l'est une altitude culminant à 694 mètres sur le plateau des Hautes Fagnes. Vers l'extrême sud régional, au-delà du plateau ardennais, l'altitude diminue vers la Lorraine belge qui constitue la bordure nord du bassin parisien. La diversité du relief et la variété des paysages qui en résulte s'expliquent par la grande variété du sous-sol wallon.

La Wallonie comptait au 1^{er} janvier 1997 une population de 3 320 805 habitants, répartie inégalement au sein de 262 communes. La densité moyenne, de 196 hab./km², est supérieure à la moyenne européenne, mais reste inférieure à celle rencontrée dans les régions voisines (Flandre et Pays-Bas notamment). La population est assez inégalement répartie sur le territoire. L'occupation humaine s'est principalement développée le long du sillon industriel formé par les vallées de la Sambre et de la Meuse (bassins charbonniers) et au nord de celui-ci (triangle Bruxelles-

Mons-Namur). La dispersion des lieux d'habitat est beaucoup plus grande dans le sud de la région, où l'on note seulement quelques petits pôles urbanisés. Sur le plan historique, les implantations ont été influencées par les potentialités industrielles, d'échanges et de transport.

Les réseaux de communication (routes, rail, eau) irriguant la région sont assez denses. Le réseau routier se structure principalement en un réseau constitué d'autoroutes et de voies rapides, et un réseau interurbain dont le rôle est de permettre l'accessibilité, le trafic de transit étant secondaire. À ces voies principales s'ajoutent les réseaux locaux de voies communales. La Wallonie compte également deux aéroports régionaux : un situé près de Liège, l'autre près de Charleroi. Enfin, il convient de signaler que le territoire wallon se caractérise par son ouverture par rapport aux régions et pays voisins : absence de réelles barrières physiques, prolongement de ses caractéristiques géographiques au-delà des frontières dans toutes les directions.

Le milieu rural en Région wallonne

En 1991, dans le cadre du développement rural³, le gouvernement wallon a commandé au GEVERU⁴ une étude portant sur les critères de ruralité. Cette étude avait pour objet « la sélection d'un certain nombre de paramètres pertinents qui caractérisent l'espace rural, une typologie des régions rurales wallonnes, ainsi qu'une mise au point de critères permettant une cartographie au 1/50 000^e de ces régions ».

L'espace rural existe en Wallonie, mais il a changé sous l'action d'événements qui ont influencé le développement des villes comme des campagnes.

L'espace rural existe en Wallonie, mais il a changé sous l'action d'événements qui ont influencé le développement des villes comme des campagnes. Identifier ces espaces et en faire une typologie devaient permettre de définir les objectifs du développement rural en termes territoriaux et d'apporter un éclairage sur l'efficacité des politiques rurales.

L'étude commence par une revue bibliographique des définitions existantes de la ruralité. Il en ressort que cette notion est particulièrement complexe et difficile à cerner. Avant les années 1950, l'espace rural paraît facile à définir :

il s'agit de l'espace agricole, opposé à la ville. Depuis cette époque, des mutations d'ordre économique, démographique, social et administratif ont abouti à une évolution des paysages ruraux menant à une extension des espaces urbanisés, une banalisation architecturale de l'habitat rural, des reconversions et éliminations de bâtiments agricoles traditionnels, le développement de voies de communication, etc. En outre, la ruralité dépend étroitement du contexte, car il est évident qu'elle ne présente pas les mêmes caractéristiques en France, où la densité de population avoisine les 104 hab./km² alors qu'en Région wallonne elle atteint 196 hab./km².

Parmi les critères les plus fréquemment utilisés pour définir la ruralité, on rencontre des critères physiques, des critères économiques et politiques et des critères socioculturels

Parmi les critères les plus fréquemment utilisés pour définir la ruralité, on rencontre des critères physiques (faible densité, mode de peuplement,...) ; des critères économiques et politiques (importance du secteur primaire, faible taux d'emploi,...) et des critères socioculturels (mode de vie, comportement solidaire,...).

Pour identifier cet espace, les critères statistiques devraient pouvoir fournir de bons outils d'analyse. Ces critères peuvent être réunis en plusieurs groupes parmi lesquels on peut citer : la démographie (densité de population, pourcentage de population comprise dans des noyaux de plus de 50 habitants, etc.) ; la population active (structure de la population active selon les trois secteurs d'activités) ; les agriculteurs (pourcentage d'agriculteurs dans la population active) ; les navettes (pourcentage d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence) ; les rapports avec la ville (concentration des services ou institutions typiquement urbains) ; l'occupation du sol (part des superficies agricole et forestière dans la superficie communale).

Ces différents critères ont été soumis à une analyse en composantes principales (ACP), dont la première composante reflète une opposition rural – urbain, mise en évidence par le type de logement (maisons individuelles, logement occupé par le propriétaire, bâtiments agricoles, etc.) et les jardins.

Des tentatives d'affinage des résultats ont montré que l'utilisation des données statistiques ne permettait pas d'établir des distinctions claires, dépourvues de toute

ambiguïté. Une nouvelle approche a dès lors tenté de définir les communes qui pouvaient manifestement être exclues de la ruralité, sur la base de la répartition des espaces bâti et non bâti. Au sein de l'espace non bâti, les catégories susceptibles d'entretenir des relations de type rural avec les habitants ont été retenues : espaces agricoles, vergers, bois. Ces fragments de l'espace non bâti ont été qualifiés d'espace non bâti potentiellement rural.

Après avoir effectué le calcul des proportions d'espace non bâti potentiellement rural, il apparaît que toutes les communes wallonnes possèdent au moins 27 % de ce type d'espace et que celles qui en possèdent plus de 75 % présentent des caractéristiques indiscutablement rurales. Après d'autres essais de classification, basés sur divers critères, il est clairement apparu que le seuil de 50 % d'espace agricole et sylvicole correspond à une réalité et permet d'exclure huit communes de l'analyse (Liège, St-Nicolas, Herstal, Quaregnon, Rixensart, Seraing, Waterloo et Charleroi).

Afin de préciser les résultats des analyses théoriques, des visites de terrain ont été effectuées, qui ont confirmé l'approche théorique et ont également montré que parmi les communes ayant entre 50 et 75 % d'espace non bâti potentiellement rural, l'existence effective de caractéristiques rurales était surtout liée au mode de dispersion de l'habitat et la nature de l'espace non bâti potentiellement rural.

Les données statistiques au niveau communal ont montré leurs limites pour donner une description détaillée de la ruralité des communes wallonnes. Cependant, d'autres critères, de type qualitatif cette fois, ont été utilisés : existence de gîte rural ou de gîte à la ferme, existence d'une proposition de parc naturel, d'une police rurale, d'une zone d'habitat à caractère rural,... et ont permis d'éliminer encore quelques communes.

Afin d'affiner encore l'analyse sur les communes non exclues, une analyse de transfert (par ajustement progressif, les communes sont affectées à des groupes définis sur la base de communes types) a été réalisée en prenant en compte 29 variables traitant des caractéristiques de la population, de ses revenus, de l'occupation du sol, du type de logement, etc. Quatorze groupes de communes ont pu être mis en évidence, allant de « rural agricole » à « ville à périphérie ouvrière ». Sans s'attarder sur les détails de cette classification, on peut citer quelques groupes : le groupe « rural agricole » rassemble des com-

munes très typiquement agricoles, généralement loin des zones urbaines ; le groupe « rural agricole avec petit centre d'emploi tertiaire » présente une présence notable de l'agriculture, mais avec croissance des variables indiquant un centre aux fonctions plus urbaines ; le groupe « rural agricole à fonction résidentielle importante » regroupe des communes au caractère agricole évident, mais également avec une fonction résidentielle marquée (taux de navettes...) ; le groupe « périphérie industrielle (villages ouvriers) » rassemble des communes présentant un pourcentage élevé de résidents employés dans le secondaire et à fonction dortoir marquée. Au total, plus de 50 % des communes présentent des caractéristiques encore clairement rurales.

Le programme communal de développement rural (PCDR)

Le développement rural intégré, aussi appelé chez nous « rénovation rurale », est une politique globale qui vise à réhabiliter le monde rural et à le revitaliser dans le respect de ses caractères propres.

Le développement rural intégré, aussi appelé chez nous « rénovation rurale », est une politique globale qui vise à réhabiliter le monde rural et à le revitaliser dans le respect de ses caractères propres.

L'étude décrite au point précédent a été réalisée en lien direct avec un texte légal adopté le 6 juin 1991 : le Décret relatif au développement rural qui vise à mettre en place une politique locale qui a pour règles principales : l'information, la participation et la consultation de la population. Le décret définit le développement rural comme « un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune dans le but de sa revitalisation et sa restauration, dans le respect de ses caractéristiques propres, et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au niveau économique, social et culturel ». Ses objectifs sont : a) améliorer sur tous les plans la qualité de vie des populations des communes rurales en mettant notamment à profit les ressources physiques et humaines du milieu local ; b) contribuer à une bonne gestion communale. Les moyens mis en œuvre sont : un programme global, à long terme ; la participation des habitants ; un financement régional, accompagné d'autres ressources. La procédure mise en place doit garantir la participation et la globalité de la réflexion.

Pour aboutir à la mise en œuvre de cette politique, diverses ressources doivent être utilisées : il s'agit des ressources humaines, des ressources institutionnelles et des ressources documentaires. L'élément humain regroupe la population, le Conseil communal, les agents de développement (agissant sur le terrain et dont les deux rôles essentiels sont de transformer les souhaits de la population en projets réalisables et de servir de relais entre les différents intervenants) et la Commission locale de développement rural. Sur le plan institutionnel, on retrouve le plus souvent un organisme chargé d'aider à l'élaboration du programme par le biais de l'animation (le plus souvent, la Fondation rurale de Wallonie), les auteurs du PCDR et la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire. Enfin, les outils documentaires sont le programme de développement proprement dit (y compris l'énumération des données socio-économiques de la commune) ; la méthodologie de la participation et ses résultats ; les objectifs de développement adoptés par le Conseil communal et enfin, les projets.

Concrètement, les actions prévues dans le PCDR⁵ visent à : promouvoir l'emploi et les activités économiques ; protéger et mettre en valeur le cadre de vie ; créer et améliorer les services à la population ; promouvoir l'habitat ; créer et aménager des espaces publics. Cette énumération n'est pas exhaustive, mais recouvre les principaux champs d'actions déclinés dans les PCDR existants.

L'élaboration de ces programmes repose, on l'a vu plus haut, sur la participation de la population. Concrètement, cela implique la mise en place de groupes de travail composés de représentants de la population. Ces groupes de travail sont accompagnés par un organisme actif dans la ruralité. L'organisme accompagnateur doit informer la population, constituer un dossier de base et consulter la population sur la base de ce dossier. Les groupes de travail se spécialisent généralement dans certains domaines précis (économie, agriculture, environnement, patrimoine, ...) et élaborent des projets qui seront ensuite traduits en fiches par un spécialiste. Afin de coordonner l'élaboration du programme, une Commission Locale de Développement Rural réunit entre 10 et 30 personnes, dont le quart peut être désigné au sein du Conseil communal, les autres membres devant être représentatifs des milieux politique, économique, socioprofessionnel et culturel de la commune, des différents hameaux et villages et des différentes classes d'âge, ainsi que des groupes de travail. La Commission est présidée par le Bourgmestre.

Lorsque le programme est établi, il doit être approuvé par la commune. Il est ensuite examiné par la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) qui remet un avis sur sa qualité, son opportunité, et enfin, le programme est transmis à la Région wallonne (autorités et administration). Lorsqu'il est approuvé par ces diverses instances, des conventions sont établies en vue de l'exécution des travaux. Il convient également de signaler que l'élaboration de ce programme bénéficie de subsides de la Région wallonne, désireuse d'aider les communes à l'élaborer et le mettre en œuvre.

Cet outil de développement, spécifique aux zones rurales, a été mis en place dans de nombreuses communes. C'est ainsi qu'en mars 2000, 106 communes avaient décidé de se lancer dans la réalisation d'un tel programme et 62 l'avaient bouclé. Cet engouement a posé d'importants problèmes à la Région wallonne sur le plan budgétaire.

Le Parc naturel⁶

La Loi du 12 juillet 1973, dite « de la conservation de la nature », définissait divers types de territoires. Les parcs naturels sont définis comme des « territoires soumis à des mesures ayant pour but de conserver le caractère, la diversité et les valeurs scientifiques de l'environnement, la flore et la faune indigènes, ainsi que la pureté de l'air et des eaux et d'assurer la conservation de la qualité des sols ». Selon que le parc est créé sur l'initiative de l'État ou d'un autre pouvoir public, il sera appelé parc naturel national ou régional. La hiérarchie prévue offre plus de sécurité au parc national qu'au parc régional.

Après l'adoption de cette loi, plusieurs tentatives de création de parcs furent lancées. Une partie d'entre elles concernait des territoires pour lesquels une réflexion avait déjà été menée, alors que pour d'autres, c'est la piste ouverte par la loi qui a incité à la mise en place d'un processus de réflexion, prolongé par des études plus ou moins poussées. Malgré des actions parfois bien avancées, le seul projet qui arriva à une concrétisation officielle, dans le cadre de la Loi de 1973, est le Parc Naturel des Hautes Fagnes-Eifel.

Le 16 juillet 1985, un décret de l'Exécutif régional wallon relatif aux parcs naturels était adopté. Ce décret apporte une nouvelle dimension à la notion de parc naturel puisqu'il intègre l'environnement à la vie rurale, axé sur le développement harmonieux entre l'économie locale et la nature. Dans la version de 1973, il s'agissait plus spécifiquement de protection de la nature au sens large.

Le parc naturel est défini comme suit : « un parc naturel est un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis conformément au présent décret à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné ». Il est encore précisé que tout parc naturel couvre une superficie minimum de 5 000 ha d'un seul tenant (même s'il est traversé par des lignes de chemin de fer, des autoroutes,...).

Cette nouvelle conception du parc naturel a entraîné une réorientation de certains projets, étudiés dans le cadre de la loi de 1973. Elle a aussi entraîné la conception de nouveaux projets, concernant des zones plus propices à cette nouvelle conception. C'est le pouvoir organisateur qui décide de la création du parc naturel, à condition que la majorité des communes ait émis un avis favorable. Un plan de gestion doit être établi. Il indique notamment les objectifs poursuivis en ce qui concerne la conservation de la nature, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement rural et économique ; mais aussi les modifications éventuelles à apporter aux plans d'aménagement en rapport avec la création du parc naturel. Il indique aussi les différents moyens à utiliser pour une gestion qui atteigne les objectifs du parc.

Le parc naturel est à la fois un outil de gestion et un moyen de contrôler la pression des différentes activités humaines sur le sol.

Le parc naturel est à la fois un outil de gestion et un moyen de contrôler la pression des différentes activités humaines sur le sol. Son importance est d'autant plus grande qu'il peut concerner des étendues non négligeables de territoire (plusieurs milliers d'hectares). Or, si la protection de la nature représente un élément majeur dans le parc naturel, l'essentiel pour les habitants est de maintenir un cadre de vie agréable et viable.

Cependant, ces deux points représentent un équilibre difficile à réaliser puisqu'il faut assez de sites pour assurer le maintien de l'intérêt naturel du parc, mais pas trop pour ne pas nuire aux autres activités. De même, l'attrait de ces sites naturels ne doit pas les étouffer par une pression touristique exagérée. Sous cet angle, l'importance de la gestion apparaît pleinement, tant pour les zones naturelles que pour l'ensemble du parc.

Depuis l'adoption du décret de 1985, neuf parcs naturels régionaux ont été reconnus : celui des Hautes Fagnes-Eifel

(1978), celui des vallées de la Burdinale et de la Meuhaigne (1990), celui de la vallée de l'Attert (1994), celui des Plaines de l'Escaut (1996), celui du Pays des Collines (1997), celui de Viroin-Hermeton (1998), celui des Hauts-Pays (2000), celui de la Forêt d'Anlier (2001) et celui des Deux Ourthe (2001).

À noter que les modalités de financement des parcs par la Région n'ont jamais été arrêtées, ce qui induit des difficultés non négligeables pour la viabilité des parcs, la pérennité des moyens financiers n'étant pas assurée.

Un bilan sur le fonctionnement des parcs naturels a été effectué récemment et devrait amener des modifications concrètes du décret, destinées à le rendre plus opérationnel et, par là, rendre la notion de parc naturel plus attractive pour les territoires présentant les qualités nécessaires sur le plan de l'environnement. Près de 2 000 km² sont couverts par les parcs naturels existants et une quarantaine de communes sont concernées en tout ou en partie.

Quelques autres outils disponibles pour les communes rurales

a) le schéma de structure communal⁷

Contrairement aux autres outils déjà évoqués, le schéma de structure communal est un outil mis à la disposition de toutes les communes, quelles que soient leurs caractéristiques (urbaine, rurale, industrielle, à caractère semi-naturel,...). L'existence du schéma de structure communal est liée au décret sur la décentralisation et la participation promulgué en avril 1989. Dans ce document, le schéma de structure est défini comme « le document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal ». Ce schéma est également un outil indispensable pour permettre à la commune d'accéder à un régime de plus grande autonomie en ce qui concerne la gestion de son territoire (particulièrement du point de vue de l'aménagement du territoire). Il permet enfin d'engager les habitants dans un processus participatif, leur donnant l'occasion, non seulement de s'exprimer, mais aussi de contribuer à guider l'évolution de leur cadre de vie.

Dans la pratique, le schéma de structure répond de manière diversement satisfaisante à ces objectifs et sert essentiellement d'instrument pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir⁸. Comme la plupart des outils mis à disposition des communes par la Région, celui-ci est également subsidié en tout ou en partie par la Région.

b) Le Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN)⁹

Le PCDN peut être vu comme une démarche stratégique de la Région vis-à-vis des communes. La volonté est d'étendre cette opération aux 262 communes wallonnes, établissant une stratégie globale et cohérente pour la biodiversité proposée à l'ensemble de la Région¹⁰. Les objectifs de ces plans sont de : « préserver ou améliorer le patrimoine naturel et paysager d'un territoire, tout en respectant et favorisant le développement économique et social des habitants. Il s'agit de promouvoir le développement des valeurs naturelles et paysagères et de maintenir ou reconstituer un réseau écologique au niveau communal, en faisant participer tous les acteurs locaux concernés. Ce partenariat vise à sensibiliser chaque acteur au caractère commun du patrimoine naturel communal et à sa prise en charge au profit des générations futures ; il doit renforcer l'identité de chaque acteur dans la réalisation d'un projet commun. »

On le voit, ce plan est sectoriel, mais le fait qu'il s'agisse d'un plan introduit l'idée de la planification, de la programmation en matière de protection du patrimoine naturel, où le partenariat joue un rôle essentiel visant deux objectifs : la sensibilisation du plus grand nombre et la responsabilisation de chacun à travers la réalisation d'un projet. Il s'agit aussi, et il importe de le souligner, d'assurer la protection du patrimoine naturel et paysager dans le cadre du développement économique et social des habitants¹¹.

Le PCDN se déroule en six étapes :

- établissement d'un partenariat aussi large que possible entre les « acteurs-utilisateurs » de l'espace rural communal (CCAT, entreprises, écoles, associations de protection de la nature,...) ;
- réalisation d'un inventaire du patrimoine naturel et paysager de la commune ; élaboration d'une carte du réseau écologique, permettant la mise en évidence des points forts et des points faibles de la commune (l'inventaire est fait par un expert d'un bureau d'étude) ;
- organisation d'un partenariat en groupes de travail (en parallèle avec la réalisation de l'inventaire) pour aboutir à des « fiches-action » ;
- intégration des « fiches-action » et de la cartographie du réseau (attention : respecter les principes du PCDN, ne pas être trop ponctuel) ;

- élaboration d'un plan de réalisation (sur 4 ans) : actions concrètes à court, moyen et long terme pour maintenir, protéger, améliorer et restaurer la qualité du milieu naturel et paysager communal ;
- signature, par tous les partenaires, d'un « contrat », dans lequel chacun s'engage à concrétiser le PCDN.

Dans ce cadre, des subsides peuvent être octroyés aux communes, mais celles-ci doivent aussi prévoir un budget alloué à l'étude et/ou à la dynamique de réalisation. Outre ces actions, une large part de la démarche doit être réservée à l'information, à la sensibilisation et à l'éducation de la population. Un budget communal sera affecté à la démarche pour couvrir les frais de fonctionnement du partenariat et de la communication vers le grand public.

Le PCDN n'a aucune force réglementaire. Il s'agit d'un plan élaboré volontairement par un groupe de personnes, dont le représentant communal, pour tracer les lignes directrices à suivre concernant la gestion communale de la biodiversité dans les cinq années à venir. Il s'appuie sur une implication forte de la commune et un partenariat local actif.

Si le PCDN est un outil de fédération au sein d'une commune pour restaurer ou préserver la biodiversité, d'autres outils, plus ponctuels ou au contraire plus larges, ont également été mis sur pied par la Région wallonne. C'est le cas d'une série d'actions qui donnent droit à des subsides : diverses mesures d'aide à la gestion des forêts privées ; les mesures agri-environnementales ; les plantations de haies ; l'encadrement des activités de loisirs par des mesures d'amélioration des camping-caravaning ; des mesures visant à promouvoir le tourisme rural (gîtes ruraux, à la ferme, etc.).

c) Le contrat de rivière

Tel que défini dans la *Circulaire ministérielle relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne* du 18 mars 1993¹², le contrat de rivière est « un protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin ». Ce protocole peut être institué sous forme de charte.

Dans cette démarche, les acteurs locaux doivent donc étudier les actions qu'ils peuvent eux-mêmes mettre en

œuvre pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent dans les limites géographiques visées par le contrat et dont l'axe est la rivière. Divers aspects sont à prendre en compte : restaurer, protéger et valoriser les ressources en eau du bassin en intégrant harmonieusement l'ensemble des caractéristiques propres à la rivière ; sensibilisation, information et participation de l'ensemble des acteurs résidant dans la zone (développement d'une dynamique durable).

La circulaire fixe les modalités d'élaboration du contrat :

- initialisation du projet : cette étape, menée par les promoteurs du projet (communes, institutions ou associations privées) comprend la constitution d'un dossier préparatoire et la rédaction d'une convention d'étude ;
- approbation du projet de convention d'étude (et désignation d'un auteur de projet) par le ministre compétent et réservation de subsides ;
- exécution de la convention, avec mise en place du Comité de rivière (représentants des usagers et gestionnaires du bassin). Cette exécution implique notamment l'inventaire des problèmes, l'identification de solutions et la définition d'un programme d'actions local et cohérent ;
- signature du Contrat de rivière (soit d'un programme d'action, qui doit faire l'objet d'une large publicité) ;
- mise en place d'un comité de suivi et exécution des engagements par les signataires.

Il importe de préciser que le financement de la convention d'étude et du comité de suivi est assuré par la Région, les provinces, les communes et tout autre partenaire désireux de soutenir financièrement le projet.

L'expérience du contrat de rivière de la Haute Meuse montre que les domaines d'action d'un contrat de rivière sont divers et débordent largement de la dimension « eau ». De plus, parmi les objectifs de tels contrats, assurer la qualité de l'eau, sa fourniture en quantité suffisante et à un prix abordable sont de puissants incitants économiques pour garantir une bonne implication de la commune.

En 2002, treize contrats de rivière, couvrant une part non négligeable du territoire wallon (soit 110 communes et 6 486 km²) avaient vu le jour (Dendre, Dyle, Haute-Meuse, Hoegne et Wayai, Honnelles, Munos, Sambre, Semois,

Ton, Trouille, Vesdre, Wiltz). À noter que cette opération de partenariat peut concerner tant de grandes rivières (Semois, Sambre) que de petits affluents (Ton).

Conclusion

Les quelques outils présentés ci-dessus montrent la variété des moyens d'action mis à la disposition des collectivités territoriales pour agir sur leur développement. On se rend bien compte de la complexité devant laquelle se trouve confrontée une commune voyant à sa disposition tant d'outils dont elle ne comprend pas toujours la portée et dont elle ne voit pas toujours la spécificité. Or, un outil mal compris sera un outil mal utilisé. De plus, nombre de communes, et plus particulièrement de communes rurales, ne disposent pas d'un personnel suffisamment qualifié, pour appréhender les particularités, les inconvénients et les avantages de tous ces outils. Si la Région met le plus souvent des moyens financiers à la disposition des communes pour les aider à financer l'établissement des différents outils signalés, elle leur donne beaucoup plus rarement les moyens humains nécessaires à la bonne gestion et l'application de ces outils.

Une exception notable doit être signalée : depuis plus de 10 ans, les communes qui en font la demande peuvent bénéficier d'aide pour engager des « conseillers en environnement », à la condition que ceux-ci aient les titres requis. Cependant, cette aide est limitée dans le temps et de nombreuses communes hésitent à pérenniser la fonction lorsqu'elles doivent prendre en charge la totalité du traitement de ces conseillers. Le gouvernement, conscient des problèmes posés par la multiplication des outils, mais surtout par l'augmentation des responsabilités dévolues aux communes, prévoit de mettre sur pied une formation adaptée pour le personnel communal et financer des conseillers en environnement et aménagement du territoire.

Il ne faut cependant pas noircir le tableau : certaines communes, plus dynamiques et volontaristes que d'autres, ont pleinement profité des différents outils et ont pu jouer de leur complémentarité pour valoriser leur territoire au maximum. Ces exemples restent malheureusement l'exception et il faut espérer que les nouveaux conseillers, dont l'existence même et le rôle restent à définir, pourront œuvrer dans un proche avenir à aider les communes rurales à valoriser leur territoire au moyen des outils mis à leur disposition. Ceci dit, les moyens humains ne suffisent pas, une meilleure complémentarité des outils devrait également être assurée. Des pistes de rationalisa-

tions ont été évoquées (notamment au travers des travaux de la CPDT), mais elles ne prenaient pas en compte les outils supracommunaux, pourtant indispensables pour appréhender les problèmes d'environnement à une échelle pertinente.

Il existe un grand intérêt pour le développement territorial en milieu rural et sa nécessaire évolution, mais ce développement et ses applications sont actuellement en pleine mutation.

De ce qui précède, on voit qu'il existe un grand intérêt pour le développement territorial en milieu rural et sa nécessaire évolution, mais que ce développement et ses applications sont actuellement en pleine mutation, notamment sous l'impulsion des règlements européens. Parmi ceux-ci on peut citer la directive relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001), ainsi que l'obligation de réaliser des programmes de développement des zones rurales. ■

Notes et références

- ¹ Marie-Françoise Godart est Dr. Sc. botaniques, professeure à l'IGEAT (Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire) à l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Mireille Deconinck est Dr. Sc. géographiques, professeure à l'Université Libre de Bruxelles (ULB).
- ² Schéma de développement de l'espace régional (SDER), mai 1999.
- ³ Voir « Le programme de développement rural » à la section suivante.
- ⁴ GEVERU (Groupe d'étude pour la valorisation de l'espace rural et urbain) (L. Bronchart, I. Denonville et P. Marissal) (1991). « Critères de ruralité », *Rapport final*, Étude financée par le ministre de la Région wallonne ayant la rénovation rurale dans ses attributions. Le GEVERU a été incorporé en 1993 à l'IGEAT (Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire).
- ⁵ Arrêté de l'Exécutif régional wallon portant exécution du décret du 6 juin 1996 relatif au développement rural.
- ⁶ Sites internet : <http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne> ; <http://mrw.wallonie.be/dgrne/aerw/pnat/tdmpnat.htm#tete>
- ⁷ Décret de décentralisation et de participation modifiant le CWATUP du 27 avril 1989.
- ⁸ Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 avril 1990 déterminant le contenu du dossier d'un schéma de structure communal en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.
- ⁹ Décret du 22 janvier 1998 qui inscrit une section 5 dans le décret wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable.
- ¹⁰ Plan d'Environnement pour un Développement Durable (PEDD) – 1995.
- ¹¹ CPDT (1999). Thème 7.5 : Rationalisation des outils de développement local, rapport final, (GUIDE – ULB ; CREAT – UCL ; LEPUR – ULG), étude financée par le ministère de la Région wallonne ; CPDT (2000). Thème 7.5 : Rationalisation des outils de développement local, résumé du rapport final de la subvention 1999, (GUIDE – ULB ; CREAT – UCL ; LEPUR – ULG), étude financée par le ministère de la Région wallonne.
- ¹² Circulaire ministérielle du 18 mars 1993 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne ; circulaire du 18 juin 1996, modifiée par celle du 3 juin 1997.

Alvergne, Cristel et François Taulelle (2002)
Du local à l'Europe: les nouvelles politiques d'aménagement du territoire,
Paris, Presses Universitaires de France, 304 p.

André Joyal
Université du Québec à Trois-Rivières

Un gros livre, dans le bon sens du terme, c'est-à-dire que le lecteur intéressé par le type d'organisations parapubliques et leurs interventions à l'échelle des territoires sera servi à souhait. Les deux auteurs, tous deux maîtres de conférences, respectivement à l'Université de Bordeaux III et à l'Université de Toulouse-Le Mistral, ont réalisé un travail de bénédictin, en allant chercher tout ce qui se rapporte à l'aménagement du territoire, avant tout en France, depuis le début des années 1960. À vrai dire, le titre n'annonce pas vraiment le contenu de l'ouvrage. Bien sûr, il est question ici et là du local, par exemple par des allusions aux lois récentes adoptées autour du fameux concept des « pays », mais dans l'ensemble de l'ouvrage, ces mentions comptent pour très peu. D'ailleurs, l'expression développement local, si j'ai été un lecteur attentif, n'est évoquée que très parcimonieusement et pas vraiment dans le sens généralement utilisé de ce côté-ci de l'Atlantique. Pour ce qui concerne l'Europe, oui, parmi les (trop) nombreuses cartes que contient l'ouvrage, certaines s'y rapportent, dont celle avec l'incontournable banane bleue (!). Mais la douce France occupe l'essentiel de l'attention des auteurs. Quant aux nouvelles politiques, effectivement, l'ouvrage étant très récent, tout ce qui fut décidé en haut lieu (Paris), même au début de ce siècle, s'y trouve. Cependant, il est aussi beaucoup fait mention des anciennes politiques d'aménagement du territoire. Et c'est bien ainsi. Ceci permet d'avoir une juste idée de la pertinence des soi-disant nouvelles politiques mises en œuvre depuis peu.

L'objectif visé par les auteurs consiste à expliciter l'aménagement du territoire dans toutes ses dimensions, notamment ses évolutions historiques, ses dynamiques géographiques et ses enjeux contemporains. On aura compris que l'ouvrage, partagé en trois chapitres, s'adresse à tous ceux qui, par leur profession ou par leurs intérêts intellectuels, consacrent une attention particulière aux questions entourant le développement ou l'organisation des territoires.

Le premier chapitre intitulé « Aménager le territoire : fondements, évolution et spécificité d'une grande ambition » ne manque pas lui non plus d'ambition. Il s'en est passé des choses et ce, dès 1963, avec la fondation de la Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale (DATAR) pour qui œuvrait Christel Alvergne au moment de la rédaction du volume. Ce chapitre couvre ces quatre décennies dont la toute première n'a pas manqué de faire effet de démonstration dans un Québec, en pleine Révolution tranquille, avide de puiser des références venant de l'ancienne mère-patrie. Avec quelques allusions aux dynamiques propres au développement local, les auteurs évoquent ce qui se fait aujourd'hui à partir de la Loi Voynet (du 25 juin 1999) qui introduit la notion de développement durable du territoire connu par un de ces affreux acronymes dont nos cousins sont très friands (LOADDT).

On y trouve aussi des cartes, beaucoup de cartes, dont certaines avec des points de différentes grosseurs qui ne pèchent pas par excès de pédagogie. Ainsi pour la carte 1, les points étant plus gros en Bretagne, dans les Pyrénées et dans le Massif central, je dois en dégager qu'ils sont des indices de sous-développement.

Après un heureux rappel à saveur pédagogique des grandes lignes de la théorie des pôles de croissance, les auteurs nous conduisent aux années 1975-1991 qui ont obligé, là comme chez nous, une gestion de crise. Après quoi on retrouve les fameuses lois de la décentralisation (Gaston Defferre) de 1982-1983.

Le deuxième chapitre s'intitule « Richesse et cacophonie d'une volonté partagée : les acteurs de l'aménagement ». On l'aura deviné, l'État a le rôle clé dans cet aréopage d'intervenants, ceci malgré la mise en garde, toute de noir soulignée, qu'en matière d'aménagement, comme dans de nombreux autres domaines, il serait devenu

difficile, aux yeux des auteurs, d'associer un acteur à une action. Comme ils reconnaissent que, pour la France, l'État a été (ou est encore selon moi) la colonne vertébrale de la Nation, l'aménagement du territoire constitue le volet territorial de ses interventions. Les pages qui suivent en présentent la forme adoptée au fil des années en nous conduisant vers les velléités de décentralisation dans un pays où les Jacobins ont toujours meilleure presse ou une plus grande influence. Dans une section sur les départements et l'évolution de leurs prérogatives, on trouve d'intéressantes considérations sur l'origine du concept de gouvernance qui s'avère de plus en plus incontournable.

Le dernier chapitre « Les figures géographiques de l'aménagement : zonages, territoires vécus, découpages institutionnels, territoires de projets » est à l'image de ce titre. Comme pour les deux premiers chapitres, les auteurs sensibilisent leurs lecteurs aux réalités et décisions des années passées, avec à nouveau une allusion à l'expérience de la *Tennessee Valley Authority* (1933). Par des allusions à d'anciens programmes des années 1970 et suivantes, les auteurs, avec raison, ne manquent pas d'observer que le principe de la contractualisation reposant sur des projets locaux ne date pas du milieu des années 1990. En effet, ils se réfèrent aux Plans d'aménagement ruraux (PAR) adoptés en 1970 et aux contrats de pays du milieu de cette même décennie et qui connaîtront une

nouvelle vigueur avec la Loi Voynet. Et c'est dans ce même chapitre que l'on trouve une référence aux célèbres districts industriels italiens, ce qui ne suffit pas pour justifier le titre de l'ouvrage car, on a surtout l'impression que cette allusion s'imposait puisqu'on la trouve, à tort ou à raison, dans tous les ouvrages de développement régional publiés depuis dix ans. En fait cette référence sert de justification aux informations se rapportant aux systèmes de production localisée (SPL) continuellement associés aux districts industriels italiens. Une carte permet de très bien visualiser leur emplacement à travers l'Hexagone.

En conclusion les auteurs signalent une réalité familière aux Québécois : l'évolution du rôle de l'État. Il devient tout à la fois : accompagnateur, facilitateur, innovateur et financeur. Il doit donc intervenir sous différentes formes pour des territoires des plus variés allant du transfrontalier, au micro local en crise en passant par le rural qui se complexifie (nouvelle économie rurale) en allant au périurbain. L'objectif visé dans tous les cas de figure est celui de favoriser la cohésion territoriale. Cet ouvrage d'une excellente présentation, rédigé dans un style très alerte et efficace, dépouillé d'un vocabulaire inutilement complexe et pourvu de nombreux schémas à forte teneur pédagogique, intéressera tous ceux qui, à travers l'expérience française, désirent mieux comprendre les enjeux entourant l'évolution de nos propres territoires. ■

organisations & territoires

RÉFLEXION SUR LA GESTION, L'INNOVATION ET L'ENTREPRENEURSHIP

**VOUS DÉSIREZ RECEVOIR
UN DE NOS NUMÉROS DÉJÀ PARUS ?**



ÉCRIVEZ-NOUS!

Université du Québec à Chicoutimi
Revue Organisations et territoires
Département des sciences économiques et administratives
555, boulevard de l'Université, Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1
Adresse électronique : revueot@uqac.ca

FORMULAIRE D'ABONNEMENT

*Je désire m'abonner
à la revue
Organisations et territoires
et je joins un chèque
au montant de :*

Nouvel abonné : ☐

Renouvellement : ☐

Date : _____

☐ Abonnement institutionnel
(6 numéros) **103,52 \$**

☐ Abonnement individuel
(6 numéros) **66,71 \$**

☐ Abonnement hors Canada
(6 numéros) **144,45 \$**

* Toutes taxes incluses
* Abonnement de 2 ans

Nom : _____

Adresse : _____

Organisation : _____

Téléphone : (____) _____

Télécopieur : (____) _____

Courriel : _____

ADRESSE D'EXPÉDITION :

Université du Québec à Chicoutimi
Revue Organisations et territoires
Département des sciences économiques et administratives

555, boulevard de l'Université
Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1
Téléphone : (418) 545-5011, poste 4530
Télécopieur : (418) 693-9072
Courriel : revueot@uqac.ca

